Staat und Kommunen in England

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau
vorgelegt von

Hans-Georg Rahn
Referendar im Bezirke des Kammergerichts,
aus Berlin-Spandau

1930

Spezial-Druckerei für Dissertationen Dr. Hermann Eschenhagen, KG., Ohlau i. Schl.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Abkürzungen V

Einleitung 7

I. Kapitel:

Die Schaffung von Kommunen durch die englische Verwaltungsreform des 19. Jahrhunderts . . . . . ,

I) Die Darstellung der englischen Verwaltung durch von Gneist . . 9

II) Die englische Verwaltungsreform des 19. Jahrhunderts 12

III) Englische Kommune und deutsche Gemeinde 22

II. Kapitel:

Staat und Kommunen in England (Allgemeines) . . . . . .

I) Die kommunale Gliederung 33

II) Unterschiede in der Entwicklung des englischen und deutschen Verwaltungsrechts . . . . . , 37

III) Zentral- und Lokalverwaltung 42

IV) Die zentralen Organe 44

III. Kapitel:

Staat und Kommunen in England, insbesondere die Staatsaufsicht . .

I) Auf dem Gebiete der Rechtsprechung 47

II) Auf dem Gebiete der Rechtsetzung 48

1) Das Private Bill-Verfahren 49

2) Die Provisional Order 50

3) Die Verordnungsgewalt der Zentralbehörde 52

4) By-Laws . . . . . , 54

III) Auf dem Gebiete der Verwaltung 56

1) Das Inspectionswesen 61

2) Genehmigung von Akten der Kommunen 66

3) Order, Ersatzvornahme, Writ of Mandamus 69

4) Audit . . . . . , , , 75

5) Grants in Aid 79

6) Funktionenübertragung 84

7) Beamtenentlassung 87

IV. Kapitel:

Die neueste Entwicklungstendenz der Selbstverwaltung in England . . 91

Literaturverzeichnis . . . . . , , , 105

Abkürzungen:

A. = Act (englisches Gesetz).
Ed. = Education.
GS. = (preußische) Gesetzsammlung.
LGA. = Local Government Act.
LGB. = Local Government Board.
MCA. = Municipal Corporations Act.
MoH. = Minister (Ministry) of Health.
OVG. = (preußisches) Oberverwaltungsgericht.
PH. = Public Health.
PL. = Poor Law.
Pol. = Police.
RGBl. = Reichsgesetzblatt.
RV. = Reichsverfassung.
S. = Section (= § eines englischen Gesetzes).
Ss. = Subsection (Absatz einer Section).

Einleitung.

Bei dem nach der deutschen Staatsumwälzung erfolgten Neuaufbau von Reich und Ländern und der gesetzlichen Neuregelung weiter Gebiete öffentlicher Tätigkeit sind auch Aufbau und Aufgabenkreis der Gemeinden nicht unberührt geblieben. Die Neugestaltungen in dieser Hinsicht haben nicht nur die unmittelbar berührten Gemeinden und die Fachwissenschaft zu aktiver Anteilnahme veranlaßt, sondern darüber hinaus die Aufmerksamkeit weiter Kreise erregt.

Ein von jeher nicht nur für den Juristen, sondern für jeden politisch Interessierten wichtiges Gebiet, die Selbstverwaltung, ist damit zum Gegenstand lebhafter Erörterungen geworden.

Es ist nicht verwunderlich, daß unwillkürlich wieder einmal die Blicke nach England schweifen, das seit den Werken Rudolf von Gneists als das klassische Land der Selbstverwaltung erschien.

Die Beschäftigung mit englischen Verhältnissen läßt sehr bald erkennen, daß dort bedeutsame Wandlungen eingetreten sind. Das früher umfassende Amt des Friedensrichters ist ganz in den Hintergrund gedrängt worden und hat den größten Teil seiner Verwaltungsaufgaben an neugeschaffene Local Authorities abgeben müssen, die sich als Gebilde mit den Wesenszügen unserer Gemeinden darstellen.

Die vorliegende Arbeit geht nicht darauf aus, die gesamte Tätigkeit dieser Körper zu erfassen, sondern beschränkt sich auf die Behandlung ihres Verhältnisses zu der größeren Einheit Staat. Dabei ergibt sich von selbst, daß zunächst, ausgehend von den Werken von Gneists der Gang der englischen Verwaltungsreform im 19. Jahrhundert im Anschluß an das anerkannte Werk Redlichs über die englische Lokalverwaltung so kurz als möglich gestreift wird, um die Entstehung von Kommunen darzutun.

Daran anschließend ist ein Ueberblick über Gliederung, Aufbau und Aufgabenkreis der Kommunen zu geben sowie der zentralen Staatsbehörden Erwähnung zu tun, jedoch nur

soweit, als es für das Verständnis der Beziehungen zwischen Staat und Kommunen erforderlich ist.

Das Hauptgewicht liegt auf der Darstellung der einzelnen Mittel, deren sich der Staat bedient, um über die Kommunen eine Aufsicht auszuüben. Dabei wird eine Gliederung nach Wesen und Zweck der einzelnen Aufsichtsmittel, nicht nach Verwaltungszweigen, versucht. Soweit irgend möglich werden die Erscheinungen des englischen Rechts mit solchen des deutschen, insbesondere preußischen, verglichen.

Ebenso werden im letzten Kapitel, das die neueste Entwicklungstendenz der englischen Selbstverwaltung in kurzen Umrissen aufzuzeigen sucht, vergleichend die deutschen Verhältnisse berücksichtigt.

I. Kapitel.

Die Schaffung von Kommunen durch die englische Verwaltungsreform des 19. Jahrhunderts.

I. Die Darstellung der englischen Verwaltung durch von Gneist.

Die Eigenart der englischen Rechtsverhältnisse und ihre historische Entwicklung bringt es mit sich, daß die Bearbeitung des Themas „Staat und Kommunen in England" nicht unmittelbar mit einer Darstellung des gegenwärtigen Rechts beginnen kann.

Wer nämlich die Entwicklung des englischen Verwaltungsrechts kennt und auch über die lange Zeit in Deutschland herrschenden Auffassungen über die englische Verwaltung unterrichtet ist, wird wissen, daß man die Existenz von Kommunen, die mit der deutschen Gemeinde verglichen werden können, nicht ohne weiteres annehmen darf.

Dazu kommt, daß der Begriff Kommune[1] nicht völlig einheitlich geklärt ist, wenn auch im großen ganzen über den Begriff der Gemeinde in der deutschen Wissenschaft Uebereinstimmung herrscht. Es bleibt aber dann noch die Schwierigkeit, daß man im englischen Recht vielleicht zu einem abweichenden Begriff kommen muß. Eine solche Untersuchung wird sich daher nicht vermeiden lassen.

Nach alledem empfiehlt es sich, zunächst von der lange Zeit in Deutschland herrschenden Auffassung des englischen Verwaltungsrechts auszugehen und die Veränderungen zu betrachten, die die englische Verwaltungsreform, die sich etwa von den 30er Jahren bis zum Ende des 19. Jahrhunderts hin erstreckt, mit sich gebracht hat, um zur Klärung der Frage zu kommen, ob es in England Kommunen gibt.

Die Kenntnis des englischen Verwaltungsrechts ist der deutschen Rechtswissenschaft lange Zeit durch die Werke

1) Es wird absichtlich das Wort „Kommune" gebraucht, da sich, wie wir noch sehen werden, mit dem Ausdruck Gemeinde ein bestimmter Begriff verbindet.

Rudolf von Gneists vermittelt worden. Ganz besonders steht in seinen Werken eine Erscheinung im Vordergrund, der ein besonderes Buch gewidmet ist, das sogenannte „Selfgovernment'. Das ist im Hinblick auf die englischen Verhältnisse nicht verwunderlich, denn es muß zugegeben werden, daß das Selfgovernment die hervortretendste Erscheinung in der englischen Verwaltungsweise überhaupt war. Weiter aber steht die Behandlung des Selfgovernment mit einem Gedanken in Verbindung, der im politischen und rechtlichen Leben des 19. Jahrhunderts eine hervorragende Rolle spielt, nämlich mit der Idee der Selbstverwaltung.[2]

Diese ist eine politische Idee[3] und es ist ganz natürlich, daß eine solche in jeder Rechtsordnung ihre eigenartige Durchführung findet. Um die Art und Weise der konkreten einzelstaatlichen Verwirklichung entspinnen sich, wie begreiflicherweise erwartet werden muß, die lebhaftesten Meinungskämpfe.

Mit seinem „Selfgovernment" betitelten Werke hat von Gneist nun nicht bloß eine Darstellung der englischen Verhältnisse, sondern auch einen Beitrag zur Frage der Selbstverwaltung überhaupt liefern wollen, wie sich aus dem Aufbau seines Werkes ergibt. Das 4. Buch trägt die Ueberschrift „Die anwendbaren Grundsätze des Selfgovernment". v. Gneist hat also aus den konkreten englischen Verhältnissen Grundsätze abstrahieren wollen. Ob nun gerade diese Art der Selbstverwaltung, nämlich „innere Landesverwaltung der Kreise und Ortsgemeinden nach den Gesetzen des Landes durch persönliche Ehrenämter unter Aufbringung der Kosten durch kommunale Grundsteuern"[4] als allgemeingültiges Ideal zu be-

2) Ihre Entstehung ist allerdings nicht erst im 19. Jahrhundert zu suchen. Vielmehr finden sich Organisationen wie ländliche und städtische Gemeinden sowie Kreise, deren Vorhandensein und Tätigkeit man als Bestehen einer Selbstverwaltung bezeichnen darf, schon im Mittelalter. Hinsichtlich der geschichtlichen Entwicklung namentlich der Land- und Stadtgemeinden s. Helfritz in vonBrauchitsch, Verw.Ges. f. Preußen, VII. Bd. S. 168 flg., 314 flg., der den Ursprung dieser gemeindlichen Organisation in den Markgenossenschaften des älteren deutschen Rechts sieht. Siehe auch Schoen, das Recht der Kommunalverbände in Preußen, S. 16 flg., 41 flg., 361 flg., 430 flg.; Stier-Somlo, Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preußen, § 2: Die Idee der Selbstverwaltung und ihre geschichtliche Ausgestaltung. S. 4 flg.

3) Das kommt nicht immer klar zum Ausdruck. Man unterscheidet vielfach zwischen einem politischen und einem rechtlichen Begriff der Selbstverwaltung. (So auch Peters, Grenzen usw. S. 6.) Diese Unterscheidung läßt sich halten. Nur gerät m. E. der Gedanke in den Hintergrund, daß es sich sowohl bei politischer wie rechtlicher Selbstverwaltung um die verschiedene Ausgestaltung einer politischen Idee handelt, etwa des Inhalts, daß die obrigkeitliche Staatsverwaltung durch irgendwie geartete Mitwirkung von Laien zu beschränken sei.

4) S. 882.

trachten ist, kann sehr fraglich erscheinen. Hierauf soll nicht näher eingegangen werden, da ja nicht über politische Fragen oder das Problem der Selbstverwaltung gehandelt werden soll. Von Bedeutung ist aber, daß man von Gneist den Vorwurf macht, er habe die englischen Verhältnisse verkannt.[5] Wenn im Mittelpunkt der von Gneist'schen Darstellung das englische Friedensrichteramt steht, so rechtfertigt sich das durchaus — wie schon oben betont —, denn die historische Entwicklung der inneren Verwaltung Englands hat in der Tat den Friedensrichter zum umfassendsten Verwaltungsorgan gemacht.[6] Ob freilich diese Rechtsinstitution sich für andere Rechtsordnungen empfiehlt, ist wieder eine Frage, die hier ausscheiden soll. Festgehalten soll nur werden, daß dieses Friedensrichteramt von Gneist so in seinen Bann gezogen hat, daß er vielleicht keinen klaren Blick für andere Erscheinungen in der englischen inneren Verwaltung mehr hatte, mindestens aber ihnen nicht die gebührende Beachtung zukommen ließ und sie vielleicht falsch einschätzte. So bezeichnet er die Einführung von Local Boards, d. h. von gewählten Kollegien, denen gewisse öffentliche Aufgaben gesetzlich übertragen wurden, als Verfall der wahren Selbstverwaltung.

Mit der Einführung dieser Local Boards sind wir bei der englischen Verwaltungsreform des 19. Jahrhunderts angelangt. Es wird sich noch zeigen, daß in der Tat das Vorgehen des englischen Gesetzgebers unsystematisch war und daher im Anfange die wahre Bedeutung nicht erkennen ließ. Ferner ist zu berücksichtigen, daß die eigentliche Durchführung der Reform nach der Zeit von Gneists lag; denn seine Werke stammen aus den 50er bis 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts, während die Durchführung neuer Grundsätze, deren Anfang allerdings in der Schaffung dieser Boards lag, erst gegen Ende des Jahrhunderts geschah. Ohne daß den Werken von Gneists ihre Bedeutung abgesprochen wird, oder ihr Wert herabgesetzt werden soll, darf doch schon auf Grund der Tatsache, daß sie die englische Reform in ihrer Gesamtheit nicht mehr berücksichtigen konnten, festgestellt werden, daß sie heute für die Darstellung und Auffassung der eng-

5) Redlich, Englische Lokalverwaltung, S. 808; Schuster i. Arch. f. öff. Recht, Bd. 19, S. 169.
6) Koellreutter, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung i. modern. England, S. 39 flg.

lischen inneren Verwaltung nicht mehr maßgebend sein können.[7]

II. Die englische Verwaltungsreform des neunzehnten Jahrhunderts.

Es wird nun kurz ein Blick auf Gang und Ergebnisse der englischen Verwaltungsreform zu werfen sein, immer unter Beachtung unseres nächstliegenden Zweckes, zur Feststellung zu gelangen, ob das englische Recht der Gegenwart Kommunen kennt. Diesem Ziel entsprechend wird der Umfang der Untersuchung einzuschränken sein. Auf Einzelheiten ist nicht einzugehen; für sie kann auf das grundlegende Werk Redlichs verwiesen werden, welches — ganz abgesehen von seinem historischen Teil von bleibendem Wert — trotz seines Alters noch heute richtigen Aufschluß gibt (abgesehen von der Gesetzgebung der letzten drei Jahrzehnte, die aber an den Grundlinien der englischen Verwaltungsorganisation nichts Wesentliches geändert hat).

Vor Beginn der Reform war, wie oben schon erwähnt, der Friedensrichter das umfassendste Verwaltungsorgan sowohl in den Grafschaften wie in den Städten. Die Einzigartigkeit dieser Institution beruht darin, daß der Friedensrichter in seiner Hand sowohl die Mehrzahl aller Aufgaben der Verwaltung als auch der Rechtsprechung vereinigte. Daß es sich in der Tat um eine großartige Einrichtung handelte, verkennt Redlich nicht, aber er betont unablässig, daß besonders die Institution des Friedensrichters die ganze englische Verfassung und Verwaltung zu einem Organismus der auch im Parlamente vorherrschenden Klasse, nämlich der „Landed Gentry" machte[8]. Das erhellt ja auch zur Genüge, wenn man bloß berücksichtigt, daß das Friedensrichteramt ein Ehrenamt war, zu dem nur ein Grundbesitz von bestimmter Größe befähigte, und daß die Friedensrichter nicht etwa ein durch Volkswahl berufenes Organ waren, sondern durch die Krone ernannt wurden,[9] und wenn man ferner bedenkt, daß die Friedensrichter in ihrer Tätigkeit nicht etwa der Kontrolle, geschweige denn der Anweisung eines Zentralorgans irgendwelcher Art

7) Schuster, a.a.O., S. 169.
8) Redlich, a.a.O., S. 808.
9) Näheres darüber bei Koellreutter, a.a.O., S. 26 flg.

oder eines gewählten Körpers unterstanden, sondern unabhängig und nur in gewisser Hinsicht einer gerichtlichen Kontrolle auf die Gesetzmäßigkeit ihrer Handlungen unterworfen waren.

Ganz mit Recht wird man die englische Verfassung und Verwaltung daher als Organisation der ökonomisch mächtigsten Klasse[10] bezeichnen dürfen. Es ist daher auch weiterhin Redlich zuzugeben, daß dieser Organisation Gefahren von drei Seiten drohen mußten, und zwar einmal von einer Aenderung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Struktur der Nation, sodann von einer Wandlung der politischen Anschauungen und endlich von seiten des Königtums, welches natürlich auch ein Interesse an der Aenderung dieser Zustände haben mußte. Ein näheres Eingehen auf das tatsächliche Wirksamwerden der genannten drei Faktoren soll unterbleiben. Es genügt hier festzustellen, daß das Ziel einer einsetzenden politischen Bewegung zunächst eine Reform des Parlamentswahlrechts war, nach dessen Erreichung nunmehr eine reformatorische Verwaltungsgesetzgebung folgte.

Die Parlamentsreform beruhte auf der Reformbill von 1832, die freilich kein allgemeines gleiches Wahlrecht brachte und daher auch keine Demokratisierung, sondern nur ein Eindringen des wohlhabenden Bürgertums in das Parlament bedeutete.

An diese Veränderung in der Zusammensetzung des gesetzgebenden Körpers schloß sich nun eine Reform des Verwaltungsrechts an,[11] und zwar hauptsächlich hinsichtlich der Verwaltungsorganisation. Nun darf aber nicht angenommen werden, daß etwa mit einem Schlage eine großzügige Kommunalorganisation geschaffen wurde; man begnügte sich vielmehr mit der Neuregelung eines Verwaltungszweigs und setzte nur für diesen besondere Organe ein. Wie gering man auch diese Reform ihrem Umfange nach bezeichnen muß, so hat sie doch neue Grundgedanken von solcher Wichtigkeit mit sich gebracht, daß gerade das Grundsätzliche daran uns im Laufe unserer Untersuchung noch beschäftigen wird.

Das Gebiet, um das es sich handelt, ist die Armenverwaltung. Zu bemerken ist hierzu, daß diese allerdings ein Verwaltungszweig ist, der einen großen Teil aller englischen Verwaltungstätigkeit überhaupt ausmachte. Das reformierende

10) Redlich, a.a.O., S. 70.
11) Redlich, a.a.O., S. 133.

Gesetz war die Poor Law Act von 1834. Zur Ausführung der materiellen Bestimmungen dieses Gesetzes wurden an Stelle der Friedensrichter und Overseers Boards of Guardians geschaffen, die von den Steuerzahlern nach einem Klassenwahlrecht gewählt wurden. Diese Körper wurden nicht für den Umfang der kleinsten Verwaltungseinheit, des Kirchspiels, eingesetzt, sondern für nach Zweckmäßigkeitsgründen neugeschaffene Verwaltungsgebiete, Unions, die eine Vereinigung von mehreren Kirchspielen darstellten. Besonders bemerkenswert ist jedoch die Schaffung einer Zentralbehörde in London, der Poor Law Commissioners, denen eine Verordnungsgewalt gegenüber den Lokalbehörden zustand. Diese hatten die Durchführung des Armengesetzes durch die Lokalarmenbehörden mittels ihrer Inspectoren zu beaufsichtigen. Bezahlte Beamte, die von den Lokalbehörden ernannt wurden, führten die Armenverwaltung im einzelnen aus, waren aber insofern der Zentralbehörde untergeordnet, als diese gegenüber ungehorsamen Beamten ohne Befragung der Lokalbehörden ein Entlassungsrecht hatte. Endlich unterlag die Tätigkeit der Poor Law Guardians in finanzieller Hinsicht einer Kontrolle (Audit) durch die Zentrale. Schon hier sei darauf hingewiesen, daß die Unterordnung lokaler Behörden unter ein zentrales Organ etwas Neues in der englischen Verwaltungsgeschichte bedeutet. Festzuhalten ist, daß die Reform der Armenverwaltung im Jahre 1834 eine neue Verwaltungsorganisation nur für einen Verwaltungszweig geschaffen und nicht eine Reform der gesamten inneren Verwaltung gebracht hat. Schon hier läßt sich erkennen, daß die Gesamtreform der englischen Verwaltung nur von Etappe zu Etappe fortgeschritten ist und als Folge davon stark unsystematische Züge aufweist.

In unmittelbarem zeitlichen Anschluß an die Poor Law Act ist jedoch ein weiterer bedeutsamer Schritt getan worden. Im Jahre 1835 erging die Municipal Corporations Act, die eine Reform des Städtewesens brachte. Um die naheliegende irrige Annahme zu vermeiden, daß durch sie eine einheitliche Städteordnung für alle Städte des Königreichs geschaffen worden sei, muß einem Eingehen auf den Inhalt dieses Gesetzes einiges vorausgeschickt werden. Das Bild der Organisation städtischer Verbände war ein außerordentlich buntes. Der größte Teil war unter dem Begriff des Kirchspiels zusammengefaßt, während unter den der Municipal Corporation nur ein kleiner

Teil entfiel. Die Rechtsordnung dieser letzteren war jedoch untereinander verschieden, da sie nicht auf einer Codification oder auf einheitlichem Gewohnheitsrecht beruhte, sondern auf der Verleihung von Privilegien durch königliche Charters of Incorporation.[12]

Von der Neuregelung wurde also nur ein kleiner Teil städtischer Ortsverbände erfaßt, allerdings gerade derjenige, bei dem die Buntheit der Rechtsordnungen eine dringende Aenderung erheischte. Nur nebenbei sei erwähnt, daß gerade in den Municipal Corporations eine beispiellose Parteiwirtschaft eingerissen war, da die städtischen Behörden nicht aus Wahl hervorgingen, sondern auch eine Domäne der herrschenden Klasse geworden waren. Hier interessiert ja aber weniger die Ursache als das Ergebnis der Veränderung der Organisation.

Auch in den Städten wurden nunmehr gewählte Körper geschaffen, nämlich die Town Councils. Allerdings traten zu den gewählten Councillors noch Aldermen hinzu, die nicht aus direkter Volkswahl hervorgingen, sondern von den Councillors selbst gewählt wurden. Von besonderer Bedeutung ist aber, daß die Städte Corporations wurden, d. h. juristische Personen und zwar als Zusammenfassung der Gesamtheit der Gemeindemitglieder. Früher dagegen war nur dem verwaltenden Collegium die Personeneigenschaft zuerkannt gewesen. Der Wirkungskreis der Städte ist allerdings nach wie vor nicht allzu groß und erstreckt sich im wesentlichen nur auf die eigne Vermögensverwaltung und die Verwaltung der Polizei. Die Anstellung von Beamten, die ja zur Ausführung der eigentlichen Verwaltungsarbeit unerläßlich war, steht im freien Belieben der Städte, ohne daß eine Einmischung einer Zentralbehörde möglich war. Allerdings unterlag die Vermögensverwaltung der Städte einer Art von zentraler Aufsicht.

Neben den Town Councils bestanden aus der Zeit vor der Municipal Corporations Act noch eine Anzahl von Behörden fort. Diese verdankten ihre Entstehung zahlreichen Local Acts, d. h. für einzelne Gebiete erlassenen Gesetzen, deren sich das Parlament zur Fortbildung des Verwaltungsrechts gern bediente. Eine Uebertragung ihrer Befugnisse auf

12) Siehe den Artikel „Charters of Incorporation" in der Encyclopaedia of Local Government Law von Joshua Scholefield.

die neuen Town Councils unterblieb. Zwar findet sich in der Municipal Corporations Act eine Bestimmung. die es den Municipal Boroughs anheimstellt, die Befugnise der erwähnten Behörden mit deren Zustimmung auf die Town Coucils zu übernehmen. Daß jedoch eine solche Bestimmung, die nur eine Ermächtigung verleiht, lange nicht die Bedeutung und praktische Wirksamkeit besitzt wie ein Gesetz, das Befugnisse einheitlich überträgt und sie zugleich zur Pflicht macht, bedarf keiner Darlegung.

Zusammengefaßt hat also die Reform auf dem Gebiete der inneren Verwaltung bis dahin eine Kommunalorganisation demokratischer Natur nur für eine gewisse Anzahl von städtischen Verbänden gebracht, ferner neue, von der historischen Gliederung abweichende Verwaltungsgebiete in den Poor Law Unions geschaffen, die ebenfalls im Hinblick auf die Wahl der Organe demokratische Tendenzen zeigten. Hervorgehoben muß aber werden, daß der Gedanke einer zentralen administrativen Aufsicht, die für englische Verhältnisse etwas Neues war, nur auf dem Gebiete des Armenwesens ausgeprägt war, während er sich in der Städteverwaltung nur in finanzieller Hinsicht zeigte.

Dagegen ist von einer entsprechenden Kommunalorganisation in den Grafschaften und ländlichen Verbänden keine Rede.

Ein weiterer Fortschritt der Reform fällt zusammen mit einer Schaffung materiellen Rechts auf einem anderen Verwaltungsgebiete, nämlich dem der öffentlichen Gesundheitspflege. Der Begriff der Public Health beschränkt sich nicht nur auf etwa seuchenpolizeiliche Maßnahmen, sondern begreift nach und nach alles, was überhaupt mit öffentlicher Wohlfahrt zusammenhängt, in sich. Es ist eine ganz verständliche Erscheinung, daß die Differenzierung der gesamten Lebensverhältnisse, wie sie eigentlich zu jeder Zeit in mehr oder weniger schneller Entwicklung auftritt, auch damals den Anlaß zu einer großzügigen Kodifizierung gab. Dabei muß freilich noch hinzukommen, daß ein Staat überhaupt die Regelung bestimmter Lebensgebiete in seinen Aufgabenkreis einbezieht. Das hängt wiederum von der weltanschaulichen und politischen Einstellung der jeweiligen Machthaber ab. Redlich bezeichnet wenigstens als das Wesen der damaligen Gesundheitsgesetzgebung „Die Wandlung der bisherigen Verwaltung

der aristokratischen Gesellschaft in die sozialpolitische Verwaltung des demokratischen Englands der Gegenwart".[13] Das Verdienst an einer Initiative der Gesetzgebung in dieser Hinsicht schreibt er einem Manne zu, der schon in der Reform der Armenverwaltung eine große Rolle gespielt hat, nämlich Chadwick. Ohne hier auf nähere Einzelheiten eingehen zu können, ist zu sagen, daß die ganze Gesundheitsgesetzgebung nur Schritt für Schritt vor sich ging und durchaus nicht einen entscheidenden Fortschritt im Sinne einer kommunalen Reform gebracht hat. Auf einen Bericht einer von Chadwick geleiteten königlichen Untersuchungskommission hin (1845) ergingen 1847 und in den folgenden Jahren eine Reihe von Gesetzen, sogenannte Clauses Consolidation Acts, die u. a. eine Reihe von Bestimmungen über die Organisation von städtischen Verbänden, die nicht der MCA. von 1835 unterstanden, enthielten. Aber diese Gesetze waren sogenannte Adoptive Acts[14]; sie konnten von den einzelnen Verbänden adoptiert werden, enthielten aber kein allgemeinverbindliches Recht. Im Jahre 1848 schuf dann eine Public Health Act eine neue Zentralbehörde, den Board of Health. Dieser konnte auf Ansuchen von Städten oder städtischen Distrikten lokale Boards einrichten, die wiederum alle durch die bisherigen Adoptive Acts und das letzterwähnte Gesetz gegebenen Befugnisse auf sich vereinigen konnten. In Muncipalstädten fungierte dagegen das Town Council als Local Board. Ein unverkennbarer Mangel auch dieses Gesetzes war jedoch, daß es eine Permissive Act war, d. h. sowohl die Town Councils als auch die Local Boards waren nicht verpflichtet, die Bestimmungen des Gesetzes auszuführen, sondern sie besaßen nur die Befugnis dazu. Die Zentralbehörde hatte keinerlei Handhabe, die Durchführung des Gesetzes zu erzwingen.

Die Nuisance Removal Act von 1855 kennzeichnete bestimmte Zustände als ungesetzlich und übertrug den Armenbehörden Verwaltungsbefugnisse außerhalb des Gebietes der Armenverwaltung in den Kommunen, die nicht Town Councils oder Local Boards besaßen. Auch die Local Government Act von 1855 brachte nichts grundsätzlich Neues hinsichtlich

13) a.a.O., S. 175.
14) Emerson Smith, Municipal and Local Government Law, S. 22: „These are Acts of Parliament which only come into force in a district, when the local authority in the exercise of the discretion vested in them so decide and comply with the formalities which are prescribed for adoption."

einer Kommunalorganisation, überließ aber die Annahme des ganzen bisher geschaffenen Public Health-Rechtes einem einfachen Adoptionsbeschluß der Lokalkörperschaften. Ferner wird der Board of Health beseitigt und seine Befugnisse auf andere Zentralbehörden übertragen.

Alles durch die vorerwähnte Gesetzgebung geschaffene Recht war jedoch fakultativ und darin darf trotz aller Vorteile, die es durch die Möglichkeit der Schaffung einer Kommunalorganisation mit sich brachte, gesagt werden, daß hierin ein großer Mangel liegt und ihm der Charakter eines entscheidenden Fortschritts fehlt.

Erst die folgenden Jahre brachten umfassendere und systematische gesetzgeberische Maßnahmen. Im Jahre 1871 lag der Bericht einer 1868 eingesetzten königlichen Kommission vor, der neben umfangreichem Tatsachenmaterial auch Gesetzesvorschläge enthielt. Der Bericht wies insbesondere auf das Vorhandensein zahlloser Spezialbehörden und die auf dem fakultativen Charakter des Rechts beruhende Untätigkeit aller dieser Behörden hin. Seine Vorschläge erstreckten sich demgemäß auf die Vereinigung aller Lokalverwaltung in der Hand eines Körpers (der Town Councils bzw. der Local Boards und in ländlichen Bezirken der Poor Law Boards) und ebenso auf die Schaffung einer Zentralbehörde, die auf allen Verwaltungsgebieten einheitlich die Aufsicht über die Lokalbehörden ausüben sollte. Dagegen sollte sich ihre Tätigkeit nur auf das Aufstellen von Richtlinien erstrecken, während die eigentliche Verwaltung den Lokalbehörden überlassen bleiben sollte, die im Einzelfalle unabhängig von der Zentralbehörde sein sollten.

Auf diesen Bericht hin ergingen in den folgenden Jahren mehrere Gesetze, die endlich 1875 in einer großen Kodification, der Public Health Act, zusammengefaßt wurden. An organisatorischen Neuschaffungen, die ja hier an erster Stelle interessieren, sieht das Gesetz die Einsetzung von städtischen und ländlichen Sanitätsbehörden obligatorisch vor. (Urban und Rural Sanitary Authorities.) Damit wird zum ersten Male für das ganze Gebiet Englands die Grundlage einer Verwaltungsorganisation geschaffen. Auch diese Behörden gehen aus Wahlen hervor.

Aber auch was das Gesetz hinsichtlich einer zentralen Verwaltung bringt, darf nicht unerwähnt bleiben. Die bis-

herige Zentralbehörde auf dem Gebiete der Sanitätsverwaltung wird mit einem Rechte zum Erlaß allgemeiner Verordnungen ausgestattet. Ferner wird eine Unterordnung der Lokalbehörden hinsichtlich ihrer Beamtenschaft eingeführt auf einem besonders bemerkenswerten Wege. Der Staat gewährt den Lokalbehörden finanzielle Unterstützungen (Grants in Aid), wenn die Beamten als tauglich und ordnungsmäßig angestellt befunden werden. Sonst kann die Lokalbehörde auf diese Unterstützung nicht rechnen. Andererseits kann der Lokalbehörde diese Unterstützung von seiten des Staates nicht aufgezwungen werden, sondern die Annahme steht in ihrem freien Belieben. Legt also die Lokalbehörde keinen Wert auf Grants in Aid, dann ist sie allerdings vollkommen unabhängig in ihrer Beamtenpolitik. Die erwähnte Unterordnung der Lokalbehörden unter die Zentrale weist durch ihre bedingte Natur eine grundlegende Verschiedenheit gegenüber der Stellung von Lokal- zu Zentralgewalt in festländischen Staaten auf.

Was aber auch diese Reform nicht gebracht hat, ist eine Veränderung der Grafschaftsverwaltung und damit der eigentlichen historischen Verwaltung und des im Mittelpunkte der alten Verwaltungsweise stehenden Friedensrichteramtes. Hier ist der Ort, daran zu erinnern, daß von Gneist in seinen Werken überhaupt nur den Gang der Reform bis zu diesem Punkte berücksichtigen konnte, wo in den großen historischen Verwaltungsbezirken, den Grafschaften, der Friedensrichter noch immer als umfassendes Verwaltungsorgan und zugleich als Richter fungierte.

Nach der Auffassung Redlichs ist diese Epoche der Reformen von 1832—1867 trotz des ungünstigen Einflusses der Mittelklasse (des wohlhabenden Bürgertums) eine Zeit großer und dauernder Reformen gewesen, andererseits aber nur ein Uebergang zur endgültigen Errichtung der Demokratie in Verfassung und Verwaltung.

Vor dieser erfolgten nochmals zwei Reformen des Parlamentswahlrechts. Eine Reformbill war bereits im Jahre 1867 ergangen, der schließlich eine weitere im Jahre 1885 folgte, die nach vorangegangener Landarbeiterbewegung ein gleiches Wahlrecht für städtische und ländliche Wahlkreise schuf und das Wahlrecht auch auf einen großen Kreis von nicht zur Lokalsteuer veranlagten Personen ausdehnte. Erst diese

Reformen in der Zusammensetzung des gesetzgebenden Organs machten es geeignet, die endgültige Verwaltungsreform im demokratischen Sinne durchzuführen.

Im Zusammenhang mit dem Gedanken einer Konzentration der Lokalbewegung, d. h. der Zusammenfassung aller, lokalen Behörden zustehenden Befugnisse in der Hand eines lokalen Organs, muß noch erwähnt werden, daß im Jahre 1870 ein Gesetz ergangen war, welches die Schaffung neuer Local Boards für die öffentliche Elementarschulverwaltung gebracht hatte, so daß also wieder neue Behörden für einen speziellen Verwaltungszweig geschaffen worden waren.

Um zu ermessen, welche Bedeutung der durch die Local Government Bills von 1888 und 1894 vorgenommenen Reform der Grafschafts- und Kirchspielsverwaltung zukommt, braucht man sich nur den bisherigen Zustand kurz zu vergegenwärtigen. Eine Reihe von städtischen Ortsverbänden hatte durch die MCA. von 1834 ihre Verfassung in der Weise erhalten, daß an ihrer Spitze gewählte Kollegien standen, die zuerst nur wenig Befugnisse hatten, durch die geschilderte nachfolgende Gesetzgebung aber einen weiteren Wirkungskreis teils sich aneignen konnten, teils übertragen erhalten hatten. Speziell für die Armenverwaltung waren besondere Verwaltungsgebiete in den Poor Law Unions geschaffen worden, deren Behörden. die Guardians, in ziemlich starker Weise einer zentralen Aufsicht unterstanden. Durch die Sanitätsgesetzgebung war dann die Möglichkeit der Schaffung von Local Boards of Health gegeben worden, von der vielfach Gebrauch gemacht worden war. In den Municipal Boroughs lag die Ausübung der sanitären Befugnisse in der Hand des Town Councils, während in ländlichen Gebieten die Poor Law Guardians die Sanitätsbehörden darstellten. Nur erwähnt soll werden, daß daneben durch viele Gesetze die Bildung von Spezialbehörden für einzelne Verwaltungszweige angeregt worden war, von denen nur auf die oben angeführten Boards of Education erinnert sein mag. Aber auch innerhalb dieser bunten Mannigfaltigkeit von Behörden herrschte nun nicht dasselbe Prinzip, sondern, wie schon oben angedeutet, hatte das Municipalgesetz eine ganz andere Regelung des Verhältnisses der lokalen zur zentralen Instanz gebracht. Immerhin war allen Behörden das eine gemein, daß sie auf Wahl beruhende Organe waren.

Ganz verschieden davon war noch immer das System der Grafschaftsverwaltung. Hier, in den seit alters bestehenden Verwaltungsgebieten, gab es bisher noch keine Verwaltungskörper, die etwa aus Wahlen hervorgingen. Das nahezu einzige Organ waren die Friedensrichter bzw. Friedensrichterkollegien, die sich, abgesehen von ihrer Rechtsprechungsfunktion, in die Verwaltungsbefugnisse teilten. Irgendein Ansatz einer zentralen Verwaltungskontrolle bestand nicht, und die richterliche Kontrolle ging nur bei einem Teil von Verwaltungsmaßnahmen an ein höheres Organ als an die Quarter Sessions (ein Kollegium von Friedensrichtern). Die Ernennung der Friedensrichter erfolgte nach wie vor durch die Krone, und wenn man auch den Strömungen der neuen Zeit bei der Auswahl der Personen hinsichtlich ihrer sozialen Zugehörigkeit in gewissem Umfange Rechnung trug, so war doch der Vorwurf nicht ungerechtfertigt, daß das Friedensrichteramt noch immer eine Domäne der Aristokratie war.

In diesen Verhältnissen wurde nun durch die erwähnten zwei Gesetze eine grundlegende Veränderung geschaffen, die man vielleicht am kürzesten mit Redlich durch den Satz bezeichnet: „Local Government has been municipalised", d. h. die Grafschaftsverwaltung wurde umgestaltet, indem auf sie die Grundsätze der Municipalverwaltung angewandt wurden. Ebenso wurden die Kirchspiele neu organisiert. Es würde zu weit führen, auf die Geschichte dieser Verwaltungsgebiete einzugehen, und es genügt die Bemerkung, daß sie mehr und mehr in Verfall geraten waren.

Ohne die Einzelheiten des Gesetzesinhaltes zu erörtern, sei festgestellt, daß durch die Schaffung von gewählten Lokalorganen für die Verwaltung (County Councils in den Grafschaften, District und Parish Councils in Distrikten und Kirchspielen) nunmehr ein System nach gleichen Grundsätzen, durch allgemeine Wahl berufener Lokalbehörden in den Kommunaleinheiten verschiedener Ordnung vorhanden war, welches bis heute in seinen Grundzügen bestehen geblieben ist.

Neben einem bunten Durcheinander von Behörden war aber einer der Hauptmängel der englischen inneren Verwaltung eine Ueberschneidung der einzelnen Verwaltungsgebiete. Auch diesem wurde abgeholfen, indem der Grundsatz aufgestellt wurde, daß jede Einheit innerhalb des Gebietes ein und

derselben höheren Einheit liegen müsse. Zur Durchführung dieses Satzes wurden den Grafschaftsräten besondere Befugnisse verliehen.

Auch wurden nunmehr die Grafschaften und anderen neugeschaffenen Lokalbehörden in eine gewisse Abhängigkeit zu einem zentralen Organ in administrativer Hinsicht gesetzt. Daneben blieb, was Redlich besonders betonen zu müssen glaubt, trotz dieser umfassenden Neuorganisation der alte englische Grundsatz gewahrt, daß die letzte Entscheidung in allen Rechtsfragen bei den ordentlichen Gerichten des Landes verblieb.

III. Englische Kommune und deutsche Gemeinde.

Nachdem wir uns einen kurzen, skizzenhaften Ueberblick über den Gang der englischen Verwaltungsreform des 19. Jahrhunderts verschafft haben, kommen wir nunmehr zu der Erörterung, ob wir die so konstituierten lokalen Verbände als Kommunen bezeichnen können, und zwar in einem Sinne, der sie als etwas unserer deutschen Gemeinde Gleichartiges erscheinen läßt.

Wenn oben angedeutet wurde, daß der Begriff der Gemeinde nicht eindeutig feststeht, so ist das in dem Sinne zu verstehen, daß nicht sämtliche Definitionen, die in der deutschen Rechtswissenschaft gegeben werden, übereinstimmen. Immerhin dürfte es sich im wesentlichen um Abweichungen in der Formulierung handeln, während über die bestimmenden Merkmale Einigkeit herrscht. Es soll daher hier geprüft werden, ob den als Kommunen in Betracht kommenden englischen Städten, Grafschaften usw. diejenigen Merkmale eignen, aus denen sich der deutsche Begriff der Gemeinde zusammensetzt.[15]

15) Es seien hier einige Definitionen wörtlich wiedergegeben: von Bitter i. Handwörterbuch der prß. Verwtg., 3. Aufl., Art. Gemeinden, Gemeindeverbände: „Gemeinden sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, die vom Staat für ein bestimmtes Gebiet mit obrigkeitlicher Gewalt und mit dem Recht auf Selbstverwaltung ausgestattet und dazu bestimmt sind, innerhalb ihres Gebietes die ihnen durch den Staat zugewiesenen oder von ihnen freiwillig übernommenen öffentlichen Verwaltungsaufgaben zu erfüllen"; Peters, Grenzen, S. 54: (Gemeinde ist) „eine mit dem Rechte der Selbstverwaltung und mit vom Staate abgeleiteter Herrschaftsgewalt über ein bestimmtes Gebiet ausgestattete öffentlichrechtliche Körperschaft, welche sämtliche innerhalb dieses Gebietes zu erledigenden öffentlichen Aufgaben, die von keiner anderen Stelle erfüllt werden, entsprechend ihren Kräften zu übernehmen hat." Stier-Somlo im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Bd. II, S. 664: „Gemeinde ist eine öffentlichrechtliche Gebietskörperschaft, die aus Einzelpersonen besteht und der die Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten nach Maßgabe der Gesetze zusteht."

Die Gemeinden sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. Die Eigenschaft einer Korporation, d. h. einer juristischen Person, die sich aus einer Mehrheit von Personen zusammensetzt, beruht auf ausdrücklichen Bestimmungen des positiven Rechts.[16] Dagegen ist die Stellung der Gemeinden als Körperschaften des öffentlichen Rechts nur vereinzelt wörtlich dem Gesetz zu entnehmen[17], während sie sich im allgemeinen nur daraus ergibt, daß den Gemeinden das Unterscheidungsmerkmal einer Körperschaft des öffentlichen von der des privaten Rechts zukommt, nämlich eine vom Staate abgeleitete hoheitliche Zwangsgewalt gegenüber ihren Mitgliedern[18]. Nicht zu übersehen ist, daß zwar auch die Korporation des öffentlichen Rechts Träger privater Rechte und Verbindlichkeiten sein kann und insoweit den mit ihr in Beziehungen stehenden Rechtssubjekten gleichgeordnet gegenübersteht. Sobald sie aber in Ausübung der ihr vom Staate zugestandenen obrigkeitlichen Befugnisse tätig wird, erscheint sie als übergeordnete Hoheitsperson, die ihre Rechte nicht im Wege des bürgerlichen Rechtsstreits verfolgt, sondern mit unmittelbarem Zwang gegen ihre Mitglieder vorgehen kann.[19]

Es fehlt nun in den englischen Gesetzen nicht an Bestimmungen, die den Charakter eines Body Corporate, d. h. einer Körperschaft, an Städte (Boroughs) und andere Ortsverbände sowie an Grafschaften verleihen. Ob darüber hinaus ihnen das Wesen einer öffentlichen Körperschaft zukommt und was darunter in England verstanden wird, entwickelt Hatschek in seiner „Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung". Er erstrebt in diesem Werke einmal eine Klärung des modernen Selbstverwaltungsbegriffs[20]

16) § 2 d. östl. Kreisordnung; § 2 d. Kr.O. f. d. Prov. Hessen-Nassau; § 2 d. K.O. f. d. Prov. Westfalen; § 2 d. Kr.O. f. d. Rheinprov.; § 2 d. Kr.O. f. d. Prov. Schleswig-Holstein; § 1 d. östl. Provinzialordnung; § 1 d. Pr.O. f. d. Prov. Hessen-Nassau; § 1 d. Pr.O. f. d. Prov. Westfalen; § 1 d. Pr.O. f. d. Rheinprovinz; § 1 d. Pr.O. f. d. Prov. Schleswig-Holstein; § 5 d. östl. Landgemeindeordnung; § 5 d. LGO. f. d. Prov. Hessen-Nassau; § 5 d. LGO. f. d. Prov. Westfalen; § 9 d. östl. Städteordnung; § 8 der Rhein.St.O.; § 12 der Hessen-Nass.St.O., § 1 der Schleswig-Holstein.St.O.

17) § 5 d. östl. LGO.; § 5 d. LGO. f. d. Prov. Schleswig-Holstein; § 5 d. LGO. f. d. Prov. Hessen-Nassau; § 12 der nassauischen St.O.

18) Helfritz i. Von Brauchitsch, Verw.Ges. Bd. VII, S. 10; ders. Grundriß, S. 7; Georg Meyer, Lehrbuch, S. 34; Fleiner, Institutionen S. 104; Stier-Somlo i. Handwörterbuch d. RW. Bd. S. 664. Wohl auch Jellinek, Lehrbuch S. 166 trotz seiner negativen Definition; anders Knoke i. Handwb. d. RW. Art. Jurist. Personen, S. 436, der den Entstehungsgrund als Kriterium ansieht.

19) z. B. Kommunalabgabengesetz, § 90.

20) Das erste Kapitel seines Werkes betitelt sich: Die Komposition des modernen Selbstverwaltungsbegriffs als historische Grundlegung.

ferner aber will er den Nachweis führen, daß man in England eine Selbstverwaltung durch Schaffung passiver Verbände[21] eingeführt habe, während man sich auf dem Festlande in weit größerem Umfange des aktiven Verbandes[21] bedient habe. Zu welchem Ergebnis er kommt und ob ihm der Nachweis gelingt, ist hier ohne Bedeutung, da sich seine Behauptung nur auf die Zeit bis zur Beseitigung des klassischen englischen Selfgovernments bezieht. Zu berücksichtigen sind aber seine Ausführungen im ersten Kapitel, in dem er auf den Korporationsgedanken im englischen Städterecht zu sprechen kommt. Daß der Gedanke gerade inbezug auf das Recht der Städte behandelt wird, hat seinen berechtigten Grund. Es sei auf die historischen Darlegungen auf den Seiten 14—16 (dieser Arbeit) verwiesen. Aus ihnen geht hervor, daß zuerst den Städten durch königliche Charters of Incorporation die Korporationseigenschaft verliehen worden ist. Diesen Verleihungen legt Hatschek die Bedeutung bei, daß die Städte durch sie die Eigenschaft von Korporationen des Privatrechts erlangt hätten[22]. Erst durch die Municipal Corporations Act von 1834 habe der Gedanke der Korporation des öffentlichen Rechts im englischen Rechte seinen Eingang gefunden.

Den Grund dafür, daß in England auch dem 18. Jahrhundert der Begriff der öffentlichrechtlichen Korporation fremd geblieben ist, sieht Hatschek in zwei Umständen, nämlich daß die seit der Normannenzeit in England entwickelte Macht des Central Government, d. h. der Krone, niemals die Stadt als Mittlerin zwischen ihr und den Untertanen anerkannte, ferner daß das Verhältnis zwischen Staatsgewalt und Stadt nur als auf Privilegienbasis ruhend aufgefaßt wurde.[23] Es ist oben angedeutet, daß die Einsetzung sogenannter select bodies in den Städten aus machtpolitischen Gesichtspunkten vom Königtum vorgenommen wurde und auch der politisch bevorzugten Klasse im Staate ganz willkommen war. Indem Kollegien, die nicht auf Wahl beruhten, sondern sich durch Kooptation, d. h. durch eigene Zuwahl neuer Mitglieder ergänzten, Befugnisse auf dem Gebiete der inneren Verwaltung erhielten, wurden Organe geschaffen, die Einflüssen

21) S. über diese Begriffe sein Lehrbuch des deutschen und preußischen Verw.-Rechts S. 65 flg.

22) a.a.O., S. 24.

23) Anders die Entwicklung der deutschen Städte, die im Mittelalter vielfach zu selbständigen, staatsartigen Gemeinwesen geworden sind.

von seiten der Zentrale und der herrschenden Klasse zugänglich waren. Diese seclet bodies waren es auch, die das Recht zum Erlaß von By-laws[24] hatten, d. h. von Normen mit beschränktem Geltungsgebiet, unseren Ortsstatuten vergleichbar. Diese Privilegierung eines Ausschusses erkennt aber, nach Hatschek, die englische Rechtswissenschaft als dem Begriff der öffentlichrechtlichen Korporation zuwiderlaufend an.

In drei Punkten will Hatschek den Mangel der Eigenschaft einer öffentlichrechtlichen Korporation sehen[25]. Das Recht zum Erlaß von Bylaws, so sagt er, folge schon aus dem Begriff der Korporation des Privatrechts. Zur öffentlichrechtlichen Korporation werde die Stadt aber erst mit der Verleihung der Zwangsgewalt, die statutarischen Normen durchzusetzen, während früher der Stadt nur die Klage vor den Reichsgerichten zustand. Ferner sei (vor der MCA.) von einer Gebietshoheit der Stadt, die das englische Recht als wesentliches Merkmal der öffentlichrechtlichen Korporation aufstelle, keine Rede gewesen. Die Statuten der Stadt banden nur die „inhabitants", nicht aber Fremde. Endlich habe der Stadt auch noch ein drittes von der englischen Rechtswissenschaft gefordertes Merkmal der Korporation des öffentlichen Rechts gefehlt, nämlich: daß die Entziehung der Korporationseigenschaft nur auf gesetzlichem Wege geschehen könne.

Darin sei erst ein Wandel durch die MCA. geschaffen worden. Sie erst habe einen Durchschnittstypus des öffentlichen Rechtssubjektes in der Stadt geschaffen.[26] [27]

Dasselbe, was von der englischen Stadt gesagt ist, muß dann auch von den anderen Verbänden gelten, auf die, wie oben festgestellt, bei der endgültigen Reform durch die Local Government Bills von 1888 und 1894 die in der MCA. für die Stadt getroffene Regelung übertragen wurde.

---

24) Emerson Smith, a.a.O., S. 24: „A by-law is usually a town law or ordinance made by a local authority by virtue of some charter, statute or custom ordering something to be done or prohibiting the doing of something and a penalty, usually a pecuniary one, is attached for the infringement or non-observance thereof.

25) S. 26.

26) a.a.O., S. 27.

27) Eine Nachprüfung der Zitate Hatscheks war aus äußeren Gründen leider nicht möglich. Obwohl daher keine eigne Feststellung über den englischen Begriff deröffentlichrechtlichen Korporation getroffen werden konnte, sollten die Ausführungen Hatscheks doch Erwähnung finden. Uebrigens ist zu beachten, daß die Eigenschaft einer juristischen Person in England nur in den Boroughs der Gesamtheit der Einwohner zuerkannt ist. In allen anderen Gemeinwesen ist das Council zur juristischen Person erhoben. S. Smith, a.a.O., S. 36 flg., wo auch die einzelnen Gesetzesbestimmungen zitiert sind.

Auf die naheliegende Frage, worin sich eine den Boroughs, Grafschaften usw. zustehende Herrschaftsgewalt zeige, wird man der Aufzählung einer Reihe von Gesetzesvorschriften schon durch den Hinweis enthoben, daß ja auf den meisten Verwaltungsgebieten überhaupt keine Staatsbehörden in den unteren Instanzen vorhanden sind.[28] Deren Verrichtungen liegen vielmehr den verschiedenen Lokalbehörden ob. Und da man nicht eine durch und durch privatrechtlich orientierte Verwaltung annehmen kann, so ergibt sich schon daraus, daß diesen Behörden eine Herrschaftsgewalt gegenüber dem Einzelnen zustehen muß. Während in Preußen die ganze Polizei ausgeübt wird entweder schlechthin von Staatsorganen wie dem Regierungs- oder Polizeipräsidenten, oder aber von Gemeindeorganen, die in die staatliche Behördenorganisation eingegliedert sind, wie der Bürgermeister und der Amtsvorsteher, liegt in England ein Teil der polizeilichen Befugnisse in den Händen der Gesundheitsbehörden, ein Teil in denen der Standing Joint Committees[29], d. h. von Kollegien, die aus Friedensrichtern und städtischen Ratsmitgliedern zusammengesetzt sind, und anderen. Diese sind aber keineswegs wie etwa in Preußen von einem zentralen Staatsorgan in der Weise abhängig, daß sie einem Anweisungsrecht unterlägen. Denn eine Zentralregierung in diesem Sinne gibt es in England auf dem Gebiete der inneren Verwaltung überhaupt nicht,[30] wenn auch gewisse Befugnisse der Zentrale gegenüber den lokalen Organen an anderer Stelle zu erörtern sein werden. Wenn daher die genannten englischen Behörden als Obrigkeit einschreiten, so ist es nicht der Staat, der dies tut, sondern die lokalen Verbände. Daß diese eine Herrschaftsgewalt besitzen, dürfte daraus ersichtlich sein.

Daß die Korporationseigenschaft nur auf gesetzlichem Wege entzogen werden könne, wird in der deutschen Rechtswissenschaft für die öffentlichrechtliche Korporation nirgends verlangt, ergibt sich aber für deutsche Verhältnisse aus dem Umstande, daß die Entstehung öffentlicher Körperschaften in der Regel auf Gesetz beruht.

28) M. Harris zählt in seinem Aufsatze „Staat und Kommunen im heutigen England" (R.Verw.Bl. 1929, S. 375) die Verwaltungsaufgaben auf, die allein vom Staate unmittelbar verwaltet werden. Alle übrigen dagegen liegen in der Hand der Kommunen.

29) Koellreutter, a.a.O., S. 43; S. 30 der LGA. von 1888.

30) Redlich, a.a.O., S. 619.

Als festgestellt darf jedenfalls gelten, daß die in England durch die Verwaltungsreform geschaffenen Lokalverbände auch nach deutschem Maßstabe als Korporationen des öffentlichen Rechts anzusehen sind und damit das erste Merkmal des deutschen Gemeindebegriffs aufweisen.

Wenn ihnen darüber hinaus schon als öffentliche Korporationen (im englischen Sinne) Gebietshoheit zukommt, so eignet ihnen damit ein Merkmal, das man der deutschen Gemeinde gerade zum Unterschiede von anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts zuschreibt. Man bezeichnet daher die Gemeinden verschiedenen Ranges als Gebietskörperschaften und betont dadurch die Tatsache, daß sie im Gegensatz zu anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht nur innerhalb eines bestimmten Gebiets tätig werden, sondern daß sich ihre Herrschaft schlechterdings auf alles erstreckt, was sich innerhalb ihres Gebietes befindet.[31]

In den oben (S. 22 Anm. 15) wiedergegebenen Definitionen des Gemeindebegriffs ist von einem Rechte auf Selbstverwaltung die Rede. Die Frage, was darunter zu verstehen sei, führt auf ein außerordentlich umstrittenes Gebiet. Es sollen hier nicht die einzelnen Meinungen ausführlich wiedergegeben und auch nicht das Für und Wider erörtert werden. Erwähnt mag lediglich sein, daß die einen ein originäres Recht der Gemeinde auf selbständige Existenz und damit auf einen eignen Wirkungskreis behaupten, die anderen alle Rechte der Gemeinde als vom Staate übertragen ansehen.[32] Helfritz sieht die Ursache dieses Streits in einer Vermengung von Fragen des positiven Rechts mit solchen der Rechtspolitik und glaubt, daß bei richtiger Trennung die Streitfrage gegenstandslos werde. Nach geltendem Recht könne es keinen Zweifel am Bestehen der Gemeinden als selbständiger Körperschaften des öffentlichen Rechts mit eignem Wirkungskreis, in den der Staat nur nach bestimmten Regeln eingreifen dürfe, geben. Worauf diese Rechtsstellung beruhe, sei für das geltende Recht gleichgültig.[33]

Dieses enthält nun allerdings in Artikel 127 der Reichsverfassung und Artikel 70 der preußischen Verfassung zwei Bestimmungen, die von einem Recht der Gemeinden und

31) von Bitter, Handwörterb. Bd. I, S. 645; Fleiner, Institutionen, S. 110; Helfritz, Grundriß, S. 8; Jellinek Lehrbuch, § 8, II, 3; gamma; Schoen, Recht der Kommunalverbände, S. 13; Stier-Somlo, Handw.buch. Bd. 2, S. 664.

32) Literaturangaben bei Helfritz, Vertretung usw. S. 50, Anm. 1 und 4.

Gemeindeverbände auf Selbstverwaltung sprechen. Der Wert dieser Bestimmungen wird allerdings nicht allzu hoch eingeschätzt.[34] In der Tat ist es höchst zweifelhaft, ob damit ein subjektives Recht gemeint sein soll, und was man sich darunter vorzustellen hat. Zutreffend bemerkt Peters, daß gewisse Rechte der Gemeinden schon aus ihrer Stellung als Korporationen folgen. Schon durch die Verleihung dieser Eigenschaft werde ihnen das Recht auf eigene Organisation — soweit nicht das Mindestmaß gesetzlich zwingend festgelegt sei — und auf eigne Vermögensverwaltung zuerkannt.[35]

Es kann auch nicht zweifelhaft sein, daß das Reich oder der Staat in keiner Weise gehindert sind, durch Gesetze den Wirkungskreis der Gemeinden zu beschränken[36]. Gerade wenn Artikel 127 der Reichsverfassung das Recht der Selbstverwaltung nach Maßgabe der Gesetze gibt, so zeigt sich darin, daß nicht von einem subjektiven Recht bestimmten Inhalts die Rede sein kann, sondern die Regelung des Umfangs freier, — nur durch gesetzlich geregelte Staatsaufsicht beschränkter — Tätigkeit der Gemeinden sich aus den Gesetzen ergibt. Ebenso ist Artikel 70 der preußischen Verfassung zu verstehen.

Daher braucht man, wenn man den Blick englischen Verhältnissen zuwendet, nicht nach Gesetzesvorschriften zu suchen, die ein besonderes Recht auf Selbstverwaltung verleihen. Will man dagegen von einem Recht auf Selbstverwaltung dann reden, wenn den Gemeinden gesetzlich ein eigner Wirkungskreis eingeräumt ist — innerhalb dessen sie nur durch die gesetzlich geregelte Staatsaufsicht beschränkt sind — so bestehen m. E. keine Bedenken, ein Recht auf Selbstverwaltung auch der englischen Städte, Grafschaften usw. anzunehmen. Redlich[37] spricht inbezug auf die englischen Städte den gleichen Gedanken aus, wie Peters für die deut-

33) Grundriß, S. 11; Vertretung, S. 51; Stier-Somlo, Handbuch d. Komm.-Verf.R. S. 16 flg., wendet dagegen ein, daß die Grundauffassung in dem erwähnten Streit von Bedeutung sei für die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Staat und Gemeinde, die durch das positive Recht nicht ausschließlich geregelt werden könne.

34) Anschütz, Reichsverfassung, Anm. zu a 127, (der diesem Artikel rein formale Bedeutung ohne materiellen Inhalt zuschreibt); Peters, a.a.O., S. 42; Stier-Somlo, Handbuch, S. 13, Anm. 21.

35) a.a.O., S. 31.

36) Anschütz, a.a.O., Anm. zu a 127 RV.; Helfritz, Grundriß, S. 11; ders., Vertretung 51; Hoffmann i. von Bitter, Handwörterbuch, Bd. II, S. 603; Peters, a.a.O., S. 42; Stier-Somlo, a.a.O., S. 13, Anm. 21.

37) a.a.O., S. 358.

38) Hatschek, Lehrbuch, S. 67; Helfritz, Grundriß, S. 7; Peters, a.a.O., S. 55; Entscheidungen des preuß. OVG. Bd. 2, S. 190; Bd. 12, S. 158.

schen Gemeinden (siehe oben S. 28), daß nämlich gewisse Rechte für die Städte bereits nach Common Law aus ihrer Korporationseigenschaft folgten. Darunter rechnet er das Recht, ihre Organisation durch autonome Satzung zu regeln, das Recht Eigentum zu erwerben, endlich auch das Recht, By-laws zu erlassen. Wenn sich auch die aus der Korporationseigenschaft gefolgerten Rechte bei Peters und Redlich nicht unbedingt decken, was bei der Verschiedenheit der beiden Rechtskreise nicht verwunderlich ist, so ist doch nicht zu leugnen, daß in diesem Punkte bereits eine gewisse Uebereinstimmung besteht.

In den vorangeschickten historischen Erörterungen sind aber bereits eine ganze Reihe gesetzlicher Vorschriften erwähnt worden, die den Local Boards Befugnisse übertragen, die nunmehr in der Hand der später geschaffenen Grafschaftsräte und anderer Verwaltungskörper vereinigt sind. Daß diese selbständig tätig werden, und ebenfalls nur in gesetzlich geregeltem Umfange einer Aufsicht durch Staatsbehörden unterliegen, wird sich im einzelnen in den späteren Kapiteln zeigen.

Schließlich ist noch ein letztes Merkmal zu erörtern, welches der deutschen Gemeinde eigen ist, nämlich Totalität ihres Wirkungskreises.[88] Das bedeutet zunächst, daß die Gemeinde nicht auf den Wirkungskreis beschränkt ist, der ihr durch Gesetzesbestimmungen ausdrücklich übertragen ist, ist. Die Befugnisse der Gemeinde bestehen nicht nur aus einer Summe durch das Gesetz einzeln übertragener Rechte, die man vollständig in Katalogform aufzählen könnte; die Gemeinde kann vielmehr alles zum Gegenstande ihrer Tätigkeit machen, worauf ein örtliches Bedürfnis hinweist. Die deutschen Gemeinden haben dies in der Praxis in den letzten Jahrzehnten namentlich auf dem Gebiete wirtschaftlicher Tätigkeit getan durch Betreiben von gemeinnützigen öffentlichen Anstalten und auch wirtschaftlichen Unternehmungen, wie sie sonst vielfach in privater Hand sind. Ueber die volkswirtschaftliche Bedeutung dieser Betätigung der „öffentlichen Hand" gehen allerdings die Ansichten sehr auseinander, was aber hier unbeachtlich ist. Die Gemeinde hat nun freilich nicht die Möglichkeit, schlechterdings jede Tätigkeit auszuüben. Sie könnte nicht etwa örtliche Wehrorganisationen schaffen, denn alle Wehrmachtsangelegenheiten waren früher dem Staate

und sind jetzt dem Reiche vorbehalten. So verhält es sich auch auf anderen Gebieten[39]. Es ist daher die Einschränkung zu machen, daß die Gemeinde ihren Wirkungskreis beliebig erweitern kann, jedoch mit Ausnahme der Gebiete, die ausschließlich einer anderen Stelle, etwa dem Staate selbst vorbehalten oder ausdrücklich übertragen sind. Endlich wird man unter Umständen auch solche Angelegenheiten ausschalten müssen, die schon von anderer Stelle übernommen wurden.

Die Totalität des gemeindlichen Wirkungskreises ist gesetzlich nicht ausgesprochen worden, sie entspricht aber der deutschen Auffasung von der Gemeinde, was mit der historischen Entwicklung in Deutschland zusammenhängt. Diese Auffassung ist auch von der Wissenschaft anerkannt und vom preußischen Oberverwaltungsgericht ausgesprochen worden. (Siehe S. 28, Anm. 38.)

In England kann nun von einer Totalität des gemeindlichen Wirkungskreises nicht die Rede sein. Wenn England als das klassische Land der Selbstverwaltung angesprochen wird, so geschieht das nicht mit Unrecht, aber es bestand dort doch immer nur eine gewisse Art der Selbstverwaltung, die oben schon mehrfach Erwähnung gefunden hat. Niemals aber haben sich Gemeinwesen gebildet, die in vielen Punkten staatsähnlich wären. Es ist daher kein Wunder, daß in England eine ähnliche Auffassung wie in Deutschland nicht aufgekommen ist.[40] Auch in der englischen Wissenschaft wird nirgends die Ansicht vertreten, daß die Kommunen ihren Aufgabenkreis beliebig erweitern könnten, keinesfalls ist aber eine solche Auffassung zum Recht erhoben worden. In England geht vielmehr die Auffassung und auch die Regelung durch das Gesetz dahin, daß den Grafschaften, Städten usw., die man etwa mit unseren Gemeinden vergleichen kann, nur diejenigen Befugnisse zustehen, die ihnen ausdrücklich übertragen sind.[41] Dort ist es also tatsächlich der Fall, daß der Wirkungskreis der einzelnen Kommunen sich aus einem Bündel von Befugnissen zusammensetzt.

---

39) So ist z. B. die ordentliche Gerichtsbarkeit eine ausschließliche Angelegenheit des Staates.

40) Interessant ist im Zusammenhang damit, daß Montagu Harris a.a.O. als einen Unterschied zwischen englischen und deutschen Verhältnissen hervorhebt, daß es in England keine einheitliche Bezeichnung für die Kommunen aller Arten gibt, wie in Deutschland das Wort „Gemeinde".

41) Harris, a.a.O., S. 376; von Leyden, Engl. Selbstverwaltung, S. 5; Jenks, An Outline of English Local Government, S. 14: „English Local Government is legal, not prerogative. No local body, no local official can act without definite legal authority."

Es mag noch auf eine Folge der Totalität des Wirkungskreises bei den deutschen Gemeinden hingewiesen werden. Wenn es im Belieben der einzelnen Gemeinden steht, ihren Wirkungskreis zu erweitern, so erhellt daraus, daß die Tätigkeitsgebiete der einzelnen Gemeinden voneinander verschieden sein werden. Denn je nach der wirtschaftlichen Natur des Gemeindegebietes, den Vermögensverhältnissen der Gemeinde und dem Tätigkeitstriebe der Gemeindemitglieder wird eine Gemeinde freiwillig neue Aufgaben übernehmen oder nicht. Der Wirkungskreis der einzelnen Gemeinden wird auf diese Weise ein individuell verschiedenes Gepräge und verschiedenen Umfang erhalten. Wenn es in England diese Möglichkeit nicht gibt, so würde sich der Schluß rechtfertigen, daß der Wirkungskreis einer Grafschaft, Stadt usw. sich mit dem einer anderen vollkommen deckt. Das ist jedoch nicht der Fall, wird aber auf anderem Wege erreicht als in Deutschland.[42] Schon oben wurden verschiedene Gesetze als Adoptive Acts bezeichnet. Diese stellen zwar auch Rechte der Verwaltungskörper auf, gestatten aber nicht, daß sie einfach ausgeübt werden, sondern die Acts müssen erst durch Beschluß angenommen („adoptiert") werden.[43],[44] Inhaltlich aber können sie so gehalten sein, daß die adoptierende Behörde dann auch verpflichtet ist, sie auszuführen. Auf die eben genannte Art gibt es also auch für die englischen Verwaltungskörper die Möglichkeit, ihren Wirkungskreis nach ihrem Willen zu erweitern. Der Gegensatz zu der Entschließungsfreiheit der deutschen Gemeinde beruht aber kurz gesagt darin, daß die englischen Körperschaften ihren Wirkungskreis nur innerhalb eines positiven, vom Gesetzgeber vorgezeichneten Rahmens erweitern können, während die Ausdehnungsmöglichkeiten für die Aufgaben der deutschen Gemeinde nur ihre negativen Grenzen darin finden, daß ein Tätigkeitsgebiet einer anderen Stelle gesetzlich zuerkannt ist, oder ihr sonstwie aus-

42) Smith, a.a.O., S. 39: „Not all local authorities have the same powers and duties. It must not be assumed, that because one local authority may exercise certain powers, say for example the working of electric tramways or the small holdings, every other local authority may carry out similar duties."

43) S. oben S. 17. Anm. 14.

44) Ein solches Gesetz aus jüngster Zeit ist die Public Health Act von 1925, Part. II—IV.

schließlich vorbehalten oder endlich im Sonderfalle schon übernommen ist.[45],[46]

Es hat sich also gezeigt, daß der deutschen Gemeinde und den mit ihr zu vergleichenden englischen Gebietskörperschaften alle Eigenschaften gemein sind bis auf die Totalität des Wirkungskreises. Damit spitzt sich nun die zu beantwortende Frage, ob England durch seine Verwaltungsreform K o m m u n e n geschaffen hat, auf einen Punkt zu: Kann man die englischen Gebietskörperschaften trotz diese letzteren Mangels als Kommunen bezeichnen?

Es war oben darauf hingewiesen worden, daß absichtlich der Ausdruck Kommune gewählt wurde, da auf englische Verhältnisse nicht ohne weiteres die deutsche Bezeichnung Gemeinde, hinter der ein bestimmter Begriff steht, angewendet werden sollte, ehe nicht feststand, daß es sich wirklich um etwas Gleichartiges handelt. Auch bejahendenfalls empfiehlt es sich, nur für die deutschen Gebietskörperschaften das Wort Gemeinde zu verwenden. Nun kann zwar mit dem Ausdruck Kommune alles Mögliche belegt werden, aber es wird eins festzuhalten sein, nämlich, daß nicht schlechterdings jede öffentlichrechtliche Körperschaft Kommune sein kann, sondern sich von einer anderen durch irgendwelche besondern Eigenschaften unterscheiden, sich als öffentliches Gemeinwesen darstellen und daher gewisse Aehnlichkeit mit dem obersten Gemeinwesen, dem Staate, aufweisen muß. Sonst rechtfertigt sich ein besonderer Name nicht.

Wir haben oben auch für die englischen Gebietskörperschaften abgeleitete Herrschaftsgewalt festgestellt, besonders aber Gebietshoheit, d. h. alles, was sich auf ihrem Gebiet befindet, ist auch ihrer Herrschaft unterworfen. Das sind schon hinreichend Merkmale, die einen Unterschied von anderen Körperschaften begründen und die Bezeichnung als Kommune rechtfertigen, da sie eben gerade durch die Herrschaftsgewalt und die Gebietshoheit dem Staate angenähert werden. Wenn ihnen auch in England die Eigenschaft der Totalität des Wirkungskreises abgeht, so darf man trotzdem von englischen

45) Eine Verschiedenheit des Wirkungskreises der einzelnen Kommunen ergibt sich aber auch aus der speziellen Uebertragung von Aufgaben an einzelne von ihnen durch sogen. Local Acts. Siehe Smith, a.a.O., S. 39; über den Unterschied von General und Local Acts, Smith, S. 14.

46) Das Fehlen der Totalität des Wirkungskreises ist in England im Gegensatz zu deutschen Verhältnissen als weiteres Unterscheidungsmerkmal zwischen Staat und Localverband anzusehen, während sowohl nach deutschem wie englischen Recht der Staat sich durch den Besitz ursprünglicher Herrschaftsgewalt von den Gemeinden und Lokalverbänden unterscheidet.

Kommunen sprechen und kann dabei nur feststellen, daß die deutsche Gemeinde ein Gemeinwesen ist, welches dem Staate noch näher steht als die englische Kommune.

Als Gesamtergebnis unserer bisherigen Untersuchungen ist festzustellen, daß England durch die Verwaltungsreform des 19. Jahrhunderts Kommunen geschaffen hat, die den entsprechenden festländischen Instituten nahestehen,[47] wenn auch begriffliche Unterschiede nicht ganz wegzuleugnen sind.

II. Kapitel.

Staat und Kommunen in England.

(Allgemeines.)

Als Ergebnis des vorigen Kapitels war festgestellt, daß die Verwaltungsreform des 19. Jahrhunderts in England eine Kommunalorganisation geschaffen hat. Ehe nun die Beziehungen des Staates zu den Kommunen geschildert werden können, ist es notwendig, in aller Kürze einen Blick auf die kommunale Gliederung zu werfen.

I. Die kommunale Gliederung.

Bei der Darstellung des Ganges der englischen Verwaltungsreform war der Errichtung zahlreicher Local Boards für besondere Verwaltungszweige Erwähnung getan worden. Diese Boards werden uns fernerhin nicht mehr beschäftigen, jedenfalls bei der Gliederung der Kommunen ganz beiseite gelassen werden. Das rechtfertigt sich, da die Reform mit der Schaffung der Kommunen ihren Abschluß gefunden hat und diejenigen Local Boards, die ihre Befugnisse damals nicht abgaben, sie doch nach und nach an die Kommunen verloren

47) Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch Redlich, wenn er a.a.O., S. 591/92 sagt: „Es ist doch unverkennbar, daß alle diese kommunalen Körperschaften, Grafschaftsräte, Stadt- und Distriktsräte tatsächlich Gemeindeorganisationen in dem Sinne sind, welchen die deutsche Rechtsauffassung seit jeher mit diesem Worte verbindet, nämlich Körperschaften innerhalb bestimmter Grenzen, die mehr oder weniger das gesamte Gemeinleben der Staatsbürger, insofern es mit der räumlichen Koexistenz derselben organisch zusammenhängt, betreffen."

haben, ganz zuletzt die Boards eines der umfangreichsten Verwaltungszweige, der Poor Law-Verwaltung, durch die Local Government Bill von 1929. Kurz gesagt ist die Tendenz der englischen Gesetzgebung ständig dahin gegangen, alle Verwaltungstätigkeit den aus der schrittweisen Entwicklung des neuen Verwaltungsrechts bestehen gebliebenen Ueberresten spezialer Verwaltungen wegzunehmen und in den Händen der Kommunen zusammenzufassen.[1]

Diese Bewegung hat ihr Ziel erreicht und wir brauchen daher nur der kommunalen Organisation unser Augenmerk zuzuwenden. Als auf alle kommunalen Gebilde gleichmäßig zutreffend ist vorauszuschicken, daß in der durch die Verwaltungsreform geschaffenen kommunalen Organisation der Gedanke der repräsentativen Demokratie, der von Redlich immer und immer wieder in den Vordergrund gestellt wird[2], voll zur Verwirklichung gelangt ist. Die Kommunen werden nur von Organen verwaltet, die von ihren Angehörigen selbst gewählt sind und in keiner Weise einer Bestätigung oder gar Ernennung durch ein übergeordnetes Staatsorgan bedürfen.

Als größte Kommune ist die Grafschaft oder County[3] (Administrative County) zu nennen. Mit Ausnahme der noch zu erwähnenden County-Boroughs[4] liegen alle anderen Kommunen innerhalb einer County. Nach der Größe ihres Gebiets steht die County etwa zwischen preußischer Provinz und preußischem Landkreis.[5]

Allen englischen Kommunen ist gemein, daß sie nur ein Organ haben, welches Vertretungs- und Verwaltungskörper zugleich ist. Für die Grafschaft ist das der Grafschaftsrat (County Council). Er geht aus allgemeiner, gleicher Wahl hervor. Jedoch nur ⅔ seiner Mitglieder werden von den Grafschaftsangehörigen gewählt, das andere Drittel von den Councillors selbst und zwar führen diese zugewählten Mitglieder den Namen Aldermen. Das Council wählt seinen Vorsitzenden, den Chairman, immer auf ein Jahr. Dieser ist aber nicht etwa ein besonderes Organ, das mit besonderen Machtbefugnissen ausgestattet wäre, sondern seine bevorzugte Stellung

1) Cole The Future of Local Government. S. 4: English Local Government is based not on the ad hoc but on the general authority."
2) Redlich, a.a.O., S, 808.
3) Die einschlägigen Gesetzesbestimmungen enthält die LGA. von 1888.
4) Infolgedessen auch nicht die in ihnen liegenden niederen Kommunen.
5) Siehe von Leyden, a.a.O., S. 9, 10, wo sich auch Zahlenangaben finden.

erschöpft sich eben in der Führung des Vorsitzes, wenigstens rechtlich. Daß in Wahrheit die tatsächlichen Verhältnisse derartige sein können, daß er einen hervorragenden Einfluß ausübt, ist damit nicht ausgeschlossen.

Nun kann freilich ein größeres Kollegium nicht alle Verwaltungsbefugnisse gemeinsam handelnd ausüben, einmal weil eine solche Verwaltungsweise zu schwerfällig wäre, ferner aber weil das Verwaltungsgebiet einer Grafschaft eine nicht unerhebliche Ausdehnung hat. Daher werden zunächst für gewisse Aufgabenkreise aus der Zahl der Councilmitglieder sogenannte Committees geschaffen, in deren Tätigkeit der Schwerpunkt aller Verwaltung liegt. Als ausführendes Organ dient aber ein nicht geringer Stab kommunaler Beamter. Als wichtigster sei hier der Clerk of the county genannt, während andere im weiteren Gang unserer Darstellung Erwähnung finden werden.

Alles von der Grafschaft Gesagte gilt auch für die sogenannten County-Boroughs oder Stadtgrafschaften[6], d. h. eine Reihe von Städten, die nicht in das Verwaltungsgebiet einer Grafschaft einbezogen sind. Sie vereinen in sich die Befugnisse einer Grafschaft und einer Stadt und können etwa mit den kreisfreien Städten in Preußen verglichen werden[7], wobei zu berücksichtigen ist, daß die letzteren aber doch in eine Provinz eingegliedert sind. Welche Städte County Boroughs sind, ergibt sich aus der dritten Schedule zur LGA. von 1888[8]. Zu ihnen ist seit damals noch eine Reihe von Städten hinzugekommen.

Die Städte oder Municipal Boroughs sind auf Grund der MCA. von 1835 und 1882[9] geschaffen. Wie schon oben erwähnt, waren sie das Vorbild bei der Schaffung aller anderen Kommunen. Auch sie haben nur e i n Organ, das Town-Council, welches ebenso wie das County-Council aus Councillors und Aldermen besteht. Der Vorsitzende des Town Councils führt den Namen Mayor; er ist jedoch nicht mit dem deutschen Bürgermeister — gleichgültig ob Magistrats- oder Bürgermeisterverfassung — zu vergleichen. Sein Amt ist im wesentlichen repräsentativ und erfordert — da unbesoldet —

6) S. 34 d. LGA. 1888: „Application of Act with modification to County-Boroughs."

7) Redlich a.a.O., S. 514. Anm. 1.

8) 61 Städte, zu denen bis 1923 23 weitere hinzugekommen sind durch Provisional Orders gemäß S. 54 LGA. 1888 oder durch Local Acts.

9) In diesen Gesetzen sind die Rechtsverhältnisse der Städte eingehend geregelt.

einen erheblichen Zuschuß aus der eignen Tasche. Nicht vergessen soll freilich werden, daß der Mayor Friedensrichter ex officio ist[10]. Auch in den Städten wird das Council in Committees eingeteilt, die bei der Erledigung der Verwaltungsaufgaben nur der Kontrolle des gesamten Councils unterliegen. Ein Stab städtischer Beamter dient zur Unterstützung und Entlastung von Council und Committees. Eine hervorragende Rolle spielt der Town Clerk, der dem oben erwähnten Clerk of the County entspricht, ihn aber an Bedeutung und Einfluß übertrifft. Neben ihm stehen — abgesehen von dem Unterpersonal für den reinen Bürodienst — eine ganze Reihe von Beamten wie der Treasurer (Kämmerer), der Medical Officer of Health (Beamter der Sanitätsverwaltung) und andere.

Die nächstunteren Kommunen, Urban und Rural Districts, stehen untereinander etwa auf gleicher Stufe.[11] Die Urban Districts unterscheiden sich von den Städten nur dadurch, daß sie nicht nach der Städteordnung verwaltet werden,[12] während sie sonst ihrem Aeußeren nach durchaus städtisches Gepräge haben können. Sie sind auch in einzelner Hinsicht vor der Rural Districts bevorzugt. Beide Arten von Distrikten haben ein Council mit einem Chairman an der Spitze und, ganz den Verhältnissen entsprechend, eine kleinere oder größere Berufsbeamtenschaft.

Die kleinste kommunale Einheit ist schließlich das Kirchspiel (Parish) mit nur geringen Befugnissen. Bei einer Einwohnerzahl von mehr als 300 Köpfen wird ein Parish Council gewählt, andernfalls versieht das Parish Meeting, d. h. die Gesamtheit der Kirchspielangehörigen dessen Funktionen.

Diese kurzen Angaben über die einzelnen Arten von englischen Kommunen mögen genügen, um einen unerläßlichen, wenn auch nur flüchtigen Ueberblick über die Kommunalorganisation zu gewinnen.[13] Sie bilden lediglich die notwendige Voraussetzung, um bei der nun folgenden Betrachtung des Verhältnisses von Staat und Kommunen die Namen der verschiedenen Kommunen gebrauchen zu können.

10) Dem Friedensrichter sind durch die Verwaltungsreform nicht sämtliche Verwaltungsaufgaben genommen worden, vor allem aber ist er Richter geblieben. Näheres s. bei Koellreutter a.a.O., S. 26 f.

11) Die Rechtsverhaltnisse dieser Kommunen sind in der LGA. von 1894 geregelt.

12) Die Erhebung zur Stadt geschieht durch eine königliche Charter of Incorporation. Es steht im freien Belieben der Krone („a prerogative of the Crown"), ob sie ein urban district zu einem borough machen will. Ein Anspruch darauf etwa unter gewissen Voraussetzungen steht den Districts nicht zu; s. darüber Encyclopaedie, Bd. II. Art. Charters of Incorporation.

13) Näheres bei Wallace, The Government of England, S. 227 flg.

II. Unterschiede in der Entwicklung des englischen und deutschen Verwaltungsrechts.

Das erste Kapitel schloß mit der Feststellung, daß in England die Verwaltungsreform des 19. Jahrhunderts zur Schaffung von Kommunen geführt hat, die — wenn sie sich in ihrer Ausgestaltung nicht ganz mit den deutschen Gemeinden decken — doch mit ihnen vergleichbar sind.

Die Tatsache des Bestehens von Kommunen sagt aber über ihr Verhältnis zum Staate nichts Näheres aus, wenn auch der Umstand, daß wir zur Bezeichnung als Kommunen kamen, schon gewisse Eigenschaften, darunter einen gewissen unabhängigen Wirkungskreis voraussetzt. Was aber die Regelung im einzelnen anlangt, so bleibt Raum für die verschiedenartigsten Gestaltungen. Zu einem klaren Bilde kann eben erst die Betrachtung der einschlägigen Gebiete des positiven Rechts führen. Bevor aber die gegenwärtig gültigen Normen von bestimmten Gesichtspunkten aus — für deren Wahl Einrichtungen des deutschen Rechts maßgebend sein sollen — herangezogen werden, sei auf einen Unterschied im geschichtlichen Ausgangspunkte und in der Entwicklung der beiden Rechtsordnungen auf dem Gebiete der inneren Verwaltung hingewiesen. Das mag als Mittel dienen, um das Verständnis einzelner Erscheinungen zu erleichtern.

Die Verwaltungsreform des 19. Jahrhunderts, insbesondere die Schaffung von Kommunen, hat in England eine ganz andere Bedeutung als die Reformen, die in demselben Jahrhundert in Deutschland stattfanden. Hier war aus dem Mittelalter heraus durch Stärkung der landesherrlichen Gewalt gegenüber allen Machtansprüchen von seiten der Stände (Adel, Geistlichkeit, Städte) der absolute Staat erwachsen, der den Höhepunkt seiner Entwicklung im 18. Jahrhundert erreichte. Die deutschen Städte, die sich im Mittelalter schon vor der Entstehung der landesherrlichen Gewalten zu selbständigen

14) Eine zusammenfassende Darstellung der geschichtlichen Entwicklung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände siehe bei Helfritz i. von Brauchitsch, Pr.Verw.Ges., Bd. VII in den Einleitungen zu den Städte-, Landgem.-, Kreis- und Provinzialordnungen. S. 2 flg., S. 115 flg., S. 168 flg., S. 313 flg.

15) Helfritz, a.a.O., S. 314, 315; Schoen, Recht d. Kom.vbde., S. 17 flg. Anders lagen die Verhältnisse auf dem Lande. Die seit alters bestehenden Dorfgemeinden wurden zwar von dem subsidiär geltenden Allgemeinen Landrecht als öffentliche Körperschaften anerkannt, sie erhielten aber anders als die Städte durch die Stein-Hardenbergschen Reformen noch keine freiheitliche Verfassung und Selbstverwaltung. Sie unterlagen vielfach der Aufsicht der Gutsherrschaften, die die obrigkeitliche Gewalt ausübten. Helfritz, a.a.O,. S. 171, 172; Schoen, a.a.O., S. 41 flg.; Stier-Somlo, S. 376 flg.

Gebilden mit eigner Hoheitsgewalt entwickelt hatten, allmählich aber infolge von Korruption und innerem politischen Zwiespalt dem Verfall unterlegen waren, wurden von den Landesherren zu Staatsanstalten herabgedrückt, obwohl sie z. B. in Preußen die Eigenschaft juristischer Personen des privaten Rechts behielten.[14],[15] Ein ähnlicher Vorgang vollzog sich in den preußischen Kreisen. Diese waren aus ursprünglichen Wahlbezirken für die Ausschüsse der Landstände zu ständischen Verbänden geworden und die dauernden Vertreter der Kreisstände, die Landräte wurden schließlich zu landesherrlichen Beamten.[16]

Daraus ergibt sich, daß in steigendem Ausmaße die innere Verwaltung in die Hand des Monarchen im absoluten Staate gelangt war. Das wesentliche Merkmal dieses Staates lag aber in der zentralistischen Art der inneren Verwaltung und dem Vorherrschen völliger Ermessenfreiheit der Machthaber. Die Verwaltung war nicht an Gesetze gebunden oder etwa der Kontrolle eines Gerichts auf die Rechtmäßigkeit ihrer Akte unterworfen. Organe der Verwaltung waren vom Monarchen abhängige Berufsbeamte, die der Anweisung durch die Zentrale auch in der Erledigung des Einzelfalles strengstens unterlagen.

Durch die Reformen des 19. Jahrhunderts, mit denen der politischen Forderung nach Selbstverwaltung Rechnung getragen wurde,[17] gewährte man, angefangen von der Städteordnung des Freiherrn vom Stein vom Jahre 1808 bis zum Erlaß der letzten Landgemeindeordnungen in den neunziger Jahren, einer Verwaltungsweise Eingang, die dem damaligen Staate fremd war.

Die Städte, Landgemeinden, Kreise und Provinzen wurden zu Körperschaften des öffentlichen Rechts und erfüllten nunmehr selbständig Aufgaben der öffentlichen Verwaltung. Innerhalb ihres eignen Wirkungskreises sind sie unab-

16) Helfritz, a.a.O., S. 4; Schoen, a.aO.,' S. 361 flg.; Stier-Somlo, a.a.O., S. 527 flg.

17) Dies geschah nicht nur durch die Wiederbelebung und Vervollständigung einer kommunalen Organisation sondern auch durch Beteiligung von Laien an der Staatsverwaltung, so im Provinzialrat, im Bezirks- und Kreisausschuß (LVG. § 10, 28, 36; östl. Kreisordnung § 131 u. a.). Redlich, a.a.O., S. 815 flg. spricht von einem starken Einfluß von Gneists auf die deutsche Wissenschaft, aber auch auf die Träger von Selbstverwaltungsideen überhaupt. Er urteilt, daß von Gneist die deutsche „Mittelklasse" von ihren Zielen abgelenkt und zu einem Kompromiß verführt habe. Die Reform durch die eben genannten Gesetze habe die in Preußen herrschende politische Auffassung von der inneren Verwaltung nicht gefährdet. Vielmehr habe die Annahme Gneistscher Ideen die Möglichkeit geboten, scheinbare Konzessionen zu machen, ohne die zentralistisch-bürokratische Struktur der inneren Verwaltung aufzugeben.

hängig von den Staatsbehörden und nur in gesetzlich geregeltem Umfange einer Staatsaufsicht unterworfen. Jedenfalls stehen sie zu der Zentrale in einem ganz anderen Verhältnisse als die bisherigen Staatsorgane der unteren Instanzen. Freilich lag in dieser Gestaltung kommunaler Gemeinwesen nicht etwas völlig Neues. Vor allem Städte und Landgemeinden hatte es, wie erwähnt, schon vor den Zeiten des absoluten Staates gegeben, aber ihre selbständige Existenz war vernichtet oder bis auf ein Mindestmaß geschmälert worden. Jetzt dagegen wurden neue kommunale Verfassungen festgelegt und die Kommunen in ihrem Dasein zu neuem Leben erweckt.

Durch diese Reformen hat man jedoch nicht etwa das bisherige Verwaltungssystem schlechterdings durch ein neues ersetzt, sondern beide Systeme bestehen nebeneinander fort. Alle öffentliche Verwaltungstätigkeit ist zwischen die hierarchisch gegliederten Staatsbehörden und die Gemeinden geteilt. So erscheint die neue Kommunalorganisation als Ersatz der bisherigen Staatsverwaltung auf weiten Gebieten aller inneren Verwaltung.

Eine andere Bedeutung hat die Schaffung von Kommunen in England. Daß es einen absoluten Staat in dem erwähnten Sinne in England nicht gegeben hat, ist eine allgemein bekannte Tatsache. Und wenn auch von verschiedener Seite von absolutistischen Versuchen der Krone berichtet wird, so handelt es sich da um ganz andere Dinge. Schließlich ist ja aber die Staatsform nicht das Erhebliche, sondern vielmehr die Erscheinung, die auf dem Festlande mit dem Auftreten des absoluten Staates einherging, nämlich die zentralistische Verwaltungsweise. Eine solche kann aber sehr wohl auch in einer Demokratie auftreten. Unser Augenmerk ist daher nur darauf zu lenken, ob auch in England der Schaffung der Kommunen eine derartige Verwaltungsweise vorausging und etwa trotz der Reform zum Teil aufrechterhalten worden ist.

Es ist schon mehrfach erwähnt worden, daß uns lange Zeit hindurch die Kenntnis des englischen Verwaltungsrechts lediglich durch die Werke von Gneists vermittelt wurde. Wenn wir uns auch darüber klar waren, daß von Gneist die neuen Verhältnisse nicht mehr berücksichtigt hat, so entfällt damit keineswegs der Wert seiner Darstellungen. In den Mittelpunkt seiner Betrachtungen hat von Gneist den englischen Friedensrichter gestellt und auch darin wird ihm von

maßgebender Seite Recht gegeben,[18] denn der Friedensrichter war in der Tat das umfassende Verwaltungsorgan und übte zugleich Funktionen der Rechtsprechung aus. Er ist für von Gneist die Verkörperung des englischen Selfgovernments, das er als Idealform der wahren Selbstverwaltung hinstellt. Der Friedensrichter war aber nicht etwa das durch Wahl berufene Organ eines Kommunalverbandes — denn einen solchen gab es ja nicht — sondern erhielt sein Amt durch Ernennung durch die Krone. Es ist allgemein bekannt, daß sich an diese Erscheinung im englischen Rechtsleben die Bezeichnung obrigkeitliche Selbstverwaltung geknüpft hat. Die Bekleidung des Friedensrichteramtes durch Laien im Ehrenamte sagt nun aber noch nichts darüber aus, ob wir es in England zu damaliger Zeit mit einer zentralistischen Verwaltungsweise zu tun hatten oder nicht.

Es wird nun in der Tat von einem parlamentarischen Zentralismus berichtet[19]; darunter wird aber — ob die Wahl des Ausdrucks zweckmäßig ist oder nicht, sei dahingestellt — nicht etwa das Fungieren des Parlaments als zentrales Verwaltungsorgan verstanden, sondern die Erlangung der Vorherrschaft des gesetzgebenden Körpers gegenüber der Krone und damit einer Unabhängigkeit im Erlaß von Gesetzen, die allerdings stark auf die Regelung des Einzelfalles hinstrebten, aber selbstverständlich immer bis zu einem gewissen Grade abstrakt bleiben mußten. Abgesehen davon ergibt es sich ja von selbst, daß eine Einrichtung wie ein Parlament seiner Natur nach nie zu einem eigentlichen Verwaltungsorgan werden kann.

Spricht man aber von einer zentralistischen Verwaltungsweise, so versteht man darunter die Ausübung öffentlicher Verwaltung entweder durch ein zentrales Verwaltungsorgan selbst oder durch örtliche Organe, die der Anweisung der Zentrale im Einzelfalle unterworfen sind.[20] Ein zentrales Verwaltungsorgan etwa im Sinne eines festländischen Ministeriums des Innern hat es in England damals nicht gegeben und

18) Koellreutter, a.a.O., S. 26.
19) Redlich, a.a.O., S. 810.
20) Freilich braucht die Zentrale den Einzelfall nicht von sich aus zu erledigen, indem sie sich der örtlichen Organe lediglich als ausführender Werkzeuge bedient, sondern die Erledigung kann den örtlichen Organen selbst überlassen sein, nur muß die Zentrale eingreifen und gegebenenfalls selbst handeln können. In diesem Sinne wird also hier der Ausdruck zentralistische Verwaltungsweise gebraucht, bemerkt soll aber werden, daß man die Gegensätze Zentralisation und Dezentralisation auch mit Rücksicht darauf kennt, ob die Aufgabe der Verwaltung überwiegend an zentrale oder örtliche Organe verteilt ist.

daher auch keine in das Land hinausgeschobenen, zentralen Anweisungen unterworfenen Berufsbeamten. Vielmehr waren die Friedensrichter in der Ausübung der ihnen verliehenen Befugnisse — nach Gesetzesrecht oder Common Law — frei und nur der Kontrolle durch Gerichte unterworfen, die sich auf die Rechtmäßigkeit ihrer Verwaltungsakte erstreckte, nicht aber die Zweckmäßigkeit prüfte. Keinesfalls aber wurden etwa die Gerichte an Stelle der Friedensrichter im Einzelfalle tätig, wenn man einmal von Möglichkeiten absieht, die vorhanden waren, um im Falle der pflichtwidrigen Untätigkeit eine Handhabe zu gewähren. Dieser Zustand entsprach der alten englischen Auffassung, daß alle innere Verwaltung Lokalverwaltung sei, d. h. ihre Ausübung nur durch lokale Organe, die von zentralen Anweisungen im Einzelfalle frei seien, geschehen müsse. Die einzige Richtschnur für ihr Tätigwerden ist das Recht[21] („Rule of Law").

Es hat also in England eine zentralistische Verwaltungsweise, wie sie in festländischen Staaten noch im 19. Jahrhundert bestand, ja zum Teil sogar bis heute beibehalten worden ist, nicht gegeben.

Man muß daher Redlich beitreten, wenn er von Gneist vorwirft, die Bedeutung der englischen Verwaltungsreform in entscheidenden Punkten verkannt zu haben, wenn er in der entstehenden Form lokaler Verwaltung einen Gegensatz zur bisherigen obrigkeitlichen Selbstverwaltung durch die von der Krone ernannten Ehrenbeamten sehen will.[22] Den Grundsatz der Herschaft des Gesetzes in der historischen englischen Verwaltungsweise hat von Gneist nie in Abrede gestellt und konnte es auch schlechterdings nicht tun, weil dieser Grundsatz sich zu offensichtlich überall abhob. Damit erscheint aber bereits Redlichs Vorwurf berechtigt. Denn wenn zunächst neben den Friedensrichtern (S. oben) für bestimmte Verwaltungszweige besondere gewählte Local Boards errichtet wurden, später gewählte Councils für kleinere oder größere Territorien friedensrichterliche Verwaltungsaufgaben übernahmen, so ist in dieser Veränderung zunächst nur eine Wandlung der Form zu sehen.

Mit dieser Feststellung sind wir aber an dem Ziel angelangt, das mit dem vorstehenden historischen Rückblick

21) Redlich, a.a.O., S. 821; Koellreutter, a.a.O., S. 14; Schuster a.a.O., S. 172.
22) S. 807, 808.

erreicht werden sollte. Es hat sich gezeigt, daß England vor der Verwaltungsreform des 19. Jahrhunderts und damit vor der Schaffung von Kommunen eine zentralistische Verwaltung durch abhängige lokale Instanzen nicht kannte. Die Errichtung von Kommunen war daher nicht wie z. B. in Preußen eine teilweise Ersetzung des bisherigen Systems durch eine neue Einrichtung, sondern im großen ganzen nur die Fortführung der Verwaltung nach denselben Grundsätzen, allerdings in anderer Form.[23] Damit sollen nicht die Veränderungen unterschätzt werden, die die Verwaltungsreform in großer Zahl mit sich gebracht hat. Uns kommt es hier nur darauf an, daß die Schaffung von Kommunen, denen gegenüber ein Anweisungsrecht der Zentrale nicht besteht, insofern nichts Neues ist. Man hat in England mit der Einführung von Kommunen nicht etwa nur politischen Forderungen nach Selbstverwaltung nachgebend einen Teil öffentlicher Aufgaben auf neugeschaffene, vom Staate unabhängigere Verbände übertragen, sondern die neugeschaffenen Kommunen übernahmen schlechterdings alle bisherige Tätigkeit auf dem Gebiete der inneren Verwaltung[24]. Es handelte sich mit anderen Worten um eine Umformung des Verwaltungsapparates.

Für die Betrachtung des Verhältnisses von Staat zu Kommunen ist diese Feststellung, daß die Kommunen auf dem Gebiete der inneren Verwaltung den einzigen Unterbau der staatlichen Zentrale bilden, von Wichtigkeit, denn es bedarf wohl keiner weiteren Darlegung, daß die Beziehungen des Staates zu den Kommunen eine ganz andere Regelung erheischen, wenn der Staat mangels eigner delegierter Stellen der Zentrale die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben vollkommen in die Hände der Kommunen legen muß.

III. Zentral- und Lokalverwaltung.

Wenn wir überhaupt von einem Verhältnis von Staat und Kommunen zueinander sprechen wollen, so setzt das vor-

23) Der Grundsatz, daß die lokale Verwaltung unabhängig von der Zentrale geführt wird und nur einer Nachprüfung auf ihre Gesetzmäßigkeit unterliegt, ist im wesentlichen unberührt geblieben. Redlich sieht (s. 808) die Bedeutung der Reform darin, daß die scheinrepräsentative Organisation, die in Wahrheit zu einer Interessenvertretung einer bestimmten Klasse („Soziales Privileg"), der Landed Centry, geworden war, zugunsten eines Systems wahrer Repräsentativkörper umgewandelt wurde.

aus, daß irgendwelche Organe den Staat in seiner Gegenüberstellung zu den Kommunen vertreten. Der Staat als Begriff kann in keinen Beziehungen zu den Kommunen — auch ein Begriff — stehen, sondern es müssen Verkörperungen in der Außenwelt vorhanden sein, die wir als Organe bezeichnen.

Wir hatten bereits gesehen, daß in England keine Behördenhierarchie bestand wie etwa in Preußen, ja nicht einmal ein zentrales Verwaltungsorgan hatten wir feststellen können. In diesem Zustand ist nun freilich ein Wandel eingetreten insofern, als die Verwaltungsreform auch zentrale Verwaltungsorgane geschaffen hat. Unter dem Verhältnis von Staat zu Kommunen kann daher nur das Verhältnis der zentralen Staatsorgane zu den Kommunalorganen verstanden werden. Indem aber eine eigentliche Staatsverwaltung in dem Sinne eines staatlichen Behördenapparates neben der Kommunalverwaltung nicht vorhanden ist, sondern eben die Kommunalorgane zugleich den Unterbau der Zentrale bilden, enthalten die Begriffe Staat und Kommune in England nicht einen so scharfen Gegensatz wie etwa in Deutschland.

Das kommt schon sprachlich zum Ausdruck. Bei uns in Deutschland verkörpern die Begriffe Staatsverwaltung und Selbstverwaltung (hier nur im Sinne kommunaler Selbstverwaltung) einen klaren Gegensatz, während eine entsprechende Wortbildung in England nicht vorliegt. Dort spricht man von Central und Local Government und zielt damit unbewußt mehr auf einen räumlichen als einen das Wesen betreffenden Unterschied hin. Der Ausdruck „selfgovernment", der rein sprachlich dem deutschen Worte „Selbstverwaltung" entspricht, ist kein Ausdruck der englischen Gesetzessprache.[25] Im gleichen Sinne zu werten ist auch der Ausdruck „Local Authorities", der sich ständig und namentlich — soweit nicht die besondere Bezeichnung County Council usw. gebraucht wird — auch in Gesetzen findet. Die Organe der Kommunen sind „Behörden" und zwar „Lokale", nicht etwa „kommunale". Es liegt nach diesem kurzen sprachlichen Hinweis schon auf der Hand, daß in England der Unterschied von Staat und Kommune zwar insofern gegeben ist, als es sich um verschie-

24) Zu beachten ist der allgemein verbreitete und in Gesetzen regelmäßig auftretende Sprachgebrauch, die Kommunalorgane jeder Art als „Local Authorities" zu bezeichnen, worin zum Ausdruck kommt, daß sie die Stelle „der" Behörde einnehmen.

25) Redlich, a.a.O., S. 809. Auch in englischen Werken findet sich dieser Ausdruck selten.

dene Rechtssubjekte[26] handelt, andererseits aber der Gegensatz von Staats- und Selbstverwaltung sich nicht scharf herausgebildet hat. Daher tritt auch der Gegensatz zwischen Staat und Kommune nicht so hervor oder ist nicht so bewußt wie in Deutschland.[27]

Ein Anzeichen dafür ist vielleicht auch das Fehlen der Totalität des gemeindlichen Wirkungskreises. Die Kommunen erscheinen mehr als ausführende Werkzeuge des Staates, die Befugnisverteilung mehr im Sinne einer Zuständigkeitsverteilung, wenn auch denKommunen die Eigenschaft juristischer Persönlichkeit eingeräumt ist.

Daher dürfte der Engländer ziemlich verständnislos dreinblicken, wenn man mit ihm die Frage erörtern wollte, ob die durch die Kommunen ausgeübte Verwaltung Staatsverwaltung sei oder nicht, wie es z. B. bei uns in Deutschland geschieht.[28]

Um noch einmal zusammenzufassen: Es gibt wohl in England den Gegensatz zwischen Staat und Kommune, dieser hat aber dort nicht die scharfe und bewußte Ausprägung erfahren wie bei uns — was schon der erwähnte Sprachgebrauch zum Ausdruck bringt —, vielmehr erscheinen Staat und Kommune in höherem Maße als organisches Ganzes.

IV. Die zentralen Organe.

Es ist nun in aller Kürze ein Wort über die in England bestehenden zentralen Staatsorgane zu sagen, soweit ihr Arbeitsfeld überhaupt das Gebiet der inneren Verwaltung berührt. Man kann heute wohl mit Recht davon reden, daß es in England eine Zentralbehörde gibt, die mit einem festländischen Ministerium des Inneren verglichen werden kann.

Die im ersten Kapitel gemachten geschichtlichen Ausführungen werden es als verständlich erscheinen lassen, daß dieser Zustand im Laufe der englischenVerwaltungsgeschichte erst allmählich erreicht worden ist. Wie man einzelne Verwal-

26) Siehe Mulert im Dtsch. Städtetag 1928, S. 961. „Der Begriff der öffentlichrechtlichen Korporation, der die Grundlage des deutschen Selbstverwaltungsbegriffs ist, hat in England nur peripherische Bedeutung."

27) Mischke i. Dtsch. Städtetag 1928, S. 1401 (betr. den Unterschied zwischen kommunalen Einheiten in England und Deutschland): „Der Unterschied besteht darin, daß England seine Local Authorities als Glieder des staatlichen Verwaltungsorganismus aufgefaßt hat, so daß ein Dualismus von Staats- und Kommunalverwaltung, der die Selbstverwaltungssysteme der festländischen Staaten kennzeichnet, nicht besteht." (Wohl etwas zu weitgehend.)

28) Peters, a.a.O. im 1. Kapitel, wo die Literatur erschöpfend behandelt wird.

tungsgebiete gesetzlich regelte und für Sonderzwecke lokale Boards schuf, so wurden auch zentrale Behörden zunächst für einzelne Verwaltungszweige ins Leben gerufen. Als besonders wichtige seien nur erwähnt die Poor Law Commissioners (Poor Law Act 1834), später ersetzt durch den Poor Law Board (1848), und der General Board of Health (Public Health Act 1848). Die Befugnisse des letzteren wurden auf das Home Office und das Privy Council übertragen. Ein bedeutsamer Schritt war bei dieser Lage der Dinge die Schaffung des Local Government Board im Jahre 1871 (Local Government Board Act). Dieser vereinte in seiner Hand den überwiegenden Teil aller Befugnisse zentraler Behörden, während immerhin noch eine Reihe anderer Boards bestanden, so u. a. der Board of Education.[29]

Ebenso wie man aber am Ende der Verwaltungsreform (etwa in den 80er und 90er Jahren) zu einer sogenannten „Consolidation of Powers" für die lokale Verwaltung kam durch die Schaffung der von uns als Kommunen bezeichneten Lokalverwaltungsorgane (durch die Mun. Corp. Act von 1882 und die LGA. von 1888 und 1894), so ist man auch den Weg gegangen, mehr und mehr eine Zusammenfassung zentraler Befugnisse in den Händen e i n e r Behörde durchzuführen. Der letzte Schritt in dieser Hinsicht ist im Jahre 1919 getan worden. Das Ministry of Health wurde geschaffen (S.1 und 2 der Ministry of Health Act) und diesem alle Befugnisse des Local Governement Board, der Insurance Commissioners, des Board of Education, des Privy Council und des Lord President of Council (Midives Acts 1902 und 1918) übertragen (S. 3 der MoH. Act). Das Ministry of Health hat daher die Stellung eines Ministeriums des Inneren insofern, als es die gewichtigste und umfassendste Zentralstelle für die innere Verwaltung des Landes ist. Freilich muß stets beachtet werden, daß ihm kein hierarchisch gegliederter und geleiteter Behördenapparat unterstellt ist.

Es ergibt sich aus der Natur der Sache, daß das Ministry of Health nicht die einzige Zentralbehörde sein kann, die auf dem Gebiet der inneren Verwaltung tätig wird. Es stehen auch anderen zentralen Behörden derartige Befugnisse zu, die sie mit den Kommunen in Berührung bringen.

29) Der Name Board deutet auf eine kollegialische Organisation der Zentralbehörden hin. In Wirklichkeit aber sind die Präsidenten der Boards, die Minister, die maßgebende Persönlichkeit. Wallace, a.a.O., S. 150, der die Boards als bloße „Phantom boards" bezeichnet; Traill, Central Government, S. 136.

In erster Linie ist da zu erwähnen das Home Office, dem das Polizeiwesen untersteht, freilich in einer englischen Verhältnissen angemessenen Weise, wie sich später noch zeigen wird.

Als selbstverständlich erscheint es auch, daß alle Kommunen in Beziehungen zu einer Zentralbehörde für alle finanziellen Angelegenheiten stehen, nämlich der Treasury.

Die Verbindung zwischen dem Board of Trade (Handelsministerium) sowie dem Ministry of Agriculture and Fisheries (Landwirtschaft und Fischerei) und den Lokalbehörden ist von geringem Umfange und nimmt im Rahmen der gesamten inneren Verwaltung keine bedeutende Stelle ein.

Endlich ist noch das Privy Council zu erwähnen. Sein Wirkungskreis — soweit er den der Lokalbehörden überhaupt berührt — beschränkt sich im wesentlichen darauf, die Gesuche von Urban Districts um Verleihung einer Charter of Incorporation — also der Erhebung zum Borough — entgegenzunehmen. Das Council beschafft sich dann zur Beurteilung der „Petition" die erforderlichen Unterlagen durch Untersuchungen an Ort und Stelle (Local Inquiries) und macht dem König dann den entsprechenden Vorschlag.

Der Board of Education, der infolge Abgabe seiner Befugnisse an das Ministry of Health (gem. S. 3 der MoH. Act 1919) weggefallen war, ist durch die Education Akt von 1921 wieder geschaffen worden. (S, 1.)

Nachdem so ein kurzer Ueberblick über die wichtigsten lokalen und zentralen Organe in England sowie über einige wesentliche Verschiedenheiten im geschichtlichen Ausgangspunkt und folgeweise im gegenwärtigen Aufbau der inneren Verwaltung in England und in Preußen gegeben ist, kann nunmehr das Verhältnis von Staat und Kommunen zueinander betrachtet werden.

III. Kapitel.

Staat und Kommunen in England, insbesondere die Staatsaufsicht.

Es war bisher immer nur von innerer Verwaltung die Rede, aber wenn das Thema Staat und Kommunen behandelt werden soll, so bedarf es der Darlegung, auf welchen Gebieten überhaupt Berührungspunkte und Beziehungen bestehen. Das kann auf jedem Gebiete der Fall sein, auf dem überhaupt öffentliche Aufgaben erfüllt werden. Denn man kann sich sehr wohl ein Tätigwerden der Kommunen auch auf dem Gebiete der Rechtsprechung und Rechtsetzung denken. Es soll daher nacheinander untersucht werden, inwiefern sich eine Tätigkeit der Kommunen auf diesen Gebieten beobachten läßt und wie sich dort ihr Verhältnis zum Staate darstellt.

I. Auf dem Gebiete der Rechtsprechung.

Die Rechtsprechung liegt nach wie vor noch immer zu einem großen Teile in der Hand der Friedensrichter, wenigstens die Straf- und Verwaltungsrechtsprechung. Die Friedensrichter sind aber nicht als Kommunalorgane anzusprechen. Ihre Ernennung erfolgt auch heute noch durch den König, und irgendeine Beeinflussung von seiten der Kommunen findet nicht statt. Beachtenswert ist, daß z. B. der Mayor einer Stadt ex officio auch Friedensrichter ist. Jedoch vermag der Umstand, daß auf diese Weise ein Mitglied eines kommunalen Organs, des Town Councils, auf Grund seines kommunalen Amtes auch Richter ist, den Friedensrichter als solchen oder die gemischten Quarter Sessions nicht zum kommunalen Organe zu machen.

Im übrigen liegt die Rechtsprechung in der Hand staatlicher Gerichte.[1]

Auf dem Gebiete der Rechtsprechung dürfte daher kein Raum für die Erörterung eines Verhältnisses des Staates zu den Kommunen sein.

1) Harris a.a.O., S. 375 nennt die Rechtsprechung als eine Tätigkeit, die ausschließlich dem Staate selbst vorbehalten ist.

II. Auf dem Gebiete der Rechtsetzung.

Anders verhält es sich auf dem Gebiete der Rechtsetzung, d. h. der Schaffung von Rechtsnormen.

Es ist oben bereits mehrfach auf die bedeutsame Rolle hingewiesen worden, die in England das Parlament als Gesetzgebungsorgan von jeher gespielt hat, zumal da mangels einer Ueberwachung unterer Organe durch eine Organisation von Verwaltungsbehörden die lokalen Behörden innerhalb des vom Parlament geschaffenen Rahmens frei schalteten und walteten und daher eine besonders sorgfältige und eingehende gesetzliche Regelung stattfand. Gerade im englischen Parlament war ein Gesetzgebungsorgan geschaffen worden, ehe man in den zum Vergleiche heranzuziehenden festländischen Staaten an die Einsetzung eines derartigen Organs dachte. Heute freilich sind in den meisten Staaten Parlamente vorhanden, von denen die Gesetzgebung — bisweilen zwar unter Mitwirkung dazu bestimmter Organe, z. B. zweiter Kammern — ohne alle Beschränkung ausgeübt wird. Nicht einmal die Verfassungen bilden eine Schranke, die nicht übersprungen werden könnte. Allgemein läßt sich jedoch eine Erscheinung beobachten. Die Parlamente üben ihr Gesetzgebungsrecht nicht ausschließlich selbst aus, sondern delegieren es anderen Stellen, sei es staatlichen Verwaltungsbehörden, sei es kommunalen Körperschaften. Der Grund ist darin zu sehen, daß die Erzeugung sämtlicher Rechtsnormen, die zum Teil örtlich verschieden sein müssen, dem Gesetzgebungsorgan eine kaum zu bewältigende Fülle von Arbeit auferlegen würden. Freilich kann das Parlament stets die verliehene Gewalt wieder an sich ziehen, da die von ihm geschaffenen Normen alle anderen entkräften.

Ehe aber die vorgenommene Verteilung der Befugnisse zur Setzung von Rechtsnormen, wie sie in England stattgefunden hat, betrachtet wird, soll auf eine Art der Gesetzgebung eingegangen werden, die nur England eigen ist und sich dadurch auszeichnet, daß bestimmte Organe bei der Gesetzgebung des Parlaments mitwirken, obwohl die Rechtsnorm vom Parlament erlassen wird.

1. Das Private Bill-Verfahren.

Es handelt sich um das sogenannte Private Bill-Verfahren[2], welches im Rahmen unserer Betrachtung insofern von Interesse ist, als eben die K o m m u n e n daran beteiligt sind.

Unter einer Private Bill ist ein (Staats-)Gesetz zu verstehen, dessen Inhalt nicht die Allgemeinheit, sondern nur einen örtlich begrenzten oder einen privaten Personenkreis betrifft.[3] Sie steht im Gegensatz zum gewöhnlichen allgemeinen Gesetz. Eine sprachliche Unterscheidung von diesem findet statt durch die Bezeichnungen public und local act.[4]

Auch in Deutschland gibt es (Staats-)Gesetze, die nicht das gesamte Staatsgebiet betreffen, sondern die Rechtsverhältnisse einzelner Kommunen regeln wie z. B. Umgemeindungsgesetze. Diese unterscheiden sich aber von den englischen Private Bills dadurch, daß sie nicht den Wirkungskreis einzelner Kommunen erweitern und dadurch zu einem Mittel werden, eine Verschiedenheit in den Befugnissen der Kommunen untereinander herbeizuführen. Besonders beachtlich ist aber, daß derartige Staatsgesetze auf demselben Wege zustandekommen wie jedes beliebige andere Gesetz. Eine Private Bill dagegen kann nicht auf die übliche Weise in den beiden Häusern des englischen Parlaments zur Vorlage gebracht werden, sondern es bedarf des Vorstelligwerdens der sogenannten Promoters des Gesetzes. Mit der Befugnis, eine Private Bill einzubringen (to promote), sind a l l e Local Authorities ausgestattet. Einige von ihnen sind jedoch dadurch bevorzugt, daß sie kraft besonderer gesetzlicher Ermächtigung befugt sind, die nicht unerheblichen Kosten des Verfahrens aus dem ihrer Verwaltung unterliegenden kommunalen Vermögen zu bestreiten, und nicht auf die Hingabe privater Mittel angewiesen sind. Diese Vergünstigung genießen County Councils, Municipal Corporations und Urban Districts.[5] Damit auch die nicht bevorrechtigten Kommunen nicht infolge der Kostenfrage von der Einbringung von Private Bills tatsächlich ausgeschlossen werden, erhalten sie gewöhn-

2) Koellreutter, a.a.O., S. 97 sieht in dem Private Bill-Verfahren noch eine Verkörperung der ursprünglichen Zentralisierung aller Verwaltungstätigkeit im Parlament.

3) Koellreutter, a.a.O., S. 94.

4) Smith, a.aO., S. 14.

5) Die gesetzlichen Grundlagen sind in der Borough Funds Act 1872, 1903 und in der County Councils Act 1903 zu finden.

lich, wenn die Bill durchkommt, durch das Parlament zugleich die Ermächtigung, die Kosten aus dem Kommunalvermögen zu bestreiten.[6] Für die Einzelheiten des Verfahrens, die Beobachtung der Stauding Orders des Parlaments dabei mag auf den unten genannten Artikel verwiesen werden.[6]

Besonderer Hervorhebung bedarf hier aber noch, daß nicht nur die betreibende Kommune an dem Zustandekommen des Gesetzes beteiligt ist. Vielmehr kann eine andere Local Authority im Parlament einer eingebrachten Private Bill opponieren. Was oben von der Berechtigung, die Kosten der Einbringung aus öffentlichen Mitteln zu bestreiten, gesagt ist, gilt auch für die Kosten dieser Opposition. Neben der gesetzlichen Regelung ist das Verfahren auch durch eine nicht unbeträchtliche Judikatur ausgestaltet worden.

Ohne auf die Einzelheiten einzugehen, sollte hier auf diese eigenartige Beteiligung der Kommunen bei der Gesetzgebung hingewiesen werden, die im Verhältnis des Staates zu den Kommunen ohne Zweifel in den deutschen Verhältnissen ihresgleichen nicht findet. Es ist etwas Besonderes, daß innerhalb des Gesetzgebungsaktes Stellen eingeschaltet sind, die freilich nicht am Gesetzesbeschluß teilnehmen, von denen aber die Initiative ausgehen muß, und die andererseits auch dem Gesetz zu widersprechen berechtigt sind. Dieses Verfahren erinnert an Akte der streitigen Gerichtsbarkeit, wenn auch freilich das Ergebnis nicht die Regelung des Rechtsverhältnisses zwischen den Beteiligten ist, sondern der Erlaß einer Rechtsnorm. Treffend bemerkt Koellreutter bei der Besprechung des Private Bill-Verfahrens: „Es ist die Stellung des höchsten gesetzgebenden Körpers als oberster Verwaltungsbehörde und oberstes Verwaltungsgericht, die beim Private Bill-Verfahren auch heute noch hervortritt".[7]

2. Die Provisional Order.

Im Anschluß an das Private Bill-Verfahren ist noch auf eine damit verwandte Eigentümlichkeit auf dem Gebiete der Rechtsetzung einzugehen, den Erlaß von sogenannten Provisional Orders[8] durch Verwaltungsbehörden.

6) Siehe den Artikel „Private Bill" in der Encyclopaedia von Scholefield.

7) Es würde zu weit führen, darzulegen, inwiefern das Parlament in früherer Zeit diese Stellung innegehabt hat. (Siehe Koellreutter, a.a.O. in der Einleitung). Koellreutter selbst sagt, daß das heute ein Anachronismus wäre. (S. 98).

8) Siehe Artikel „Provisional Orders" in der Encyclopaedia of Local Government Law.

Unter einer Provisional Order ist zu verstehen „Eine Verordnung, deren Rechtskraft entweder innerhalb einer bestimmten Frist suspendiert bleibt, während der sie durch Petition an das Parlament angefochten werden kann, oder die einer ausdrücklichen Bestätigung durch eine Provisional Order Confirmation Act des Parlaments bedarf."[9] Das bedeutet, daß den Zentralbehörden und auch einzelnen Local Authorities in den gesetzlich angeordneten Fällen die Befugnis zum Erlaß von Rechtsnormen erteilt worden ist. Das Recht zur Schaffung von Provisional Orders räumt aber trotzdem den berechtigten Stellen nicht schlechterdings die Rolle eines gesetzgebenden Körpers ein, indem nämlich — wie erwähnt — die Provisional Orders entweder einer Anfechtung innerhalb einer bestimmten Frist unterworfen sind oder positiver Bestätigung durch das eigentliche Gesetzgebungsorgan, das Parlament, in zusammenfassenden Confirmation Bills bedürfen. Das letztere ist in der Regel der Fall.[10]

Den Grund für die Einführung dieses Verfahrens sieht Koellreutter (a.a.O. S. 98) darin, daß das Parlament durch Heranziehung der neuen Zentralbehörden zur Bewältigung gesetzgeberischer Aufgaben von deren Erledigung im Wege des Private Bill-Verfahrens entlastet werden mußte. Das geschah allerdings derart, daß ihm die letzte Entscheidung nicht aus der Hand genommen wurde.

Die Uebertragung der Befugnis zum Erlaß von Provisional Orders findet sich in der Public Health Act von 1875 (z. B. S. 176) sowie einer Reihe spezieller Gesetze auf dem Gebiete der Public Health-Verwaltung und es dürfen unter anderem Organisationsverordnungen (S. 54, 55 LGA. von 1888) nur in der Form von Provisional Orders ergehen.

Das Verfahren ist in S. 297, 298 der PHA. geregelt, die durch SS. 87, 88 der LGA. von 1888 ausdrücklich für alle in diesem Gesetz aufgeführten Fälle in Geltung gesetzt werden. Danach darf die Zentralbehörde an den Erlaß einer Provisional Order erst herangehen, wenn der Entwurf in dem betroffenen Gebiet öffentlich bekanntgegeben ist. Ferner muß die verordnende Stelle Widersprüche, die von Betroffenen geltend gemacht werden, entgegennehmen und hat unter Umständen

9) Redlich, a.a.G., S., 627, inhaltlich übereinstimmend Koellreutter, a.a.O., Seite 98.
10) Koellreutter, a.a.O., S. 98.

eine örtliche Untersuchung (Local Inquiry) durchzuführen, die ebenfalls vorher öffentlich bekanntzugeben ist. Hat sich die Zentralbehörde dann entschlossen, eine Provisional Order zu erlassen, so ist diese nunmehr dem Parlament zur Confirmation zu unterbreiten. Wenn in der Zeit, wo die Provisional Order zur Bestätigung einem der beiden Häuser des Parlaments vorliegt, eine Petition dagegen unterbreitet wird, so ist die order einem Select Committee zu übergeben, und die Petitioners müssen Gelegenheit haben „to appear and oppose as in the case of Private Bills". In erster Linie werden für diese Vorstellungen gegen die Bestätigung der Order die berührten Local Authorities in Frage kommen, die demnach auch hier eine Rolle spielen, wenn auch nicht in Form einer aktiven Beteiligung am Gesetzesbeschluß, so doch in Form einer Anhörung. Wenn so freilich das Zustandekommen des Gesetzes rechtlich nicht von der Zustimmung der beteiligten Kommune abhängt, so darf doch der tatsächlich bedeutsame Einfluß einer solchen Teilnahme nicht unterschätzt werden.

Endlich ist noch zu erwähnen, daß durch die Confirmation von seiten des Parlaments die Provisional Order zum ordentlichen Public (oder General) Act wird, also völlig anderen unmittelbar durch das Parlament erlassenen Gesetzen gleichsteht.

3. Die Verordnungsgewalt der Zentralbehörde.

Die bisher betrachteten Formen der Rechtsetzung zeigten das Parlament als den gesetzgebenden Körper, obwohl zum Teil andere Stellen mitwirkten oder gar die Norm erließen, die freilich noch der Bestätigung durch das Parlament bedurfte. Im Nachfolgenden werden sich nun zwei Arten der Normsetzung ergeben, bei denen die erlassende Stelle **anstatt** des Parlaments tätig wird.

Wie oben ausgeführt ist, beruht dieses Handeln auf Uebertragung der ursprünglich dem Parlament zustehenden Gewalt, und ihr Bestehen hängt von dem Willen des Parlaments ab.

So kennt das englische Recht sowohl ein materielles wie auch ein formelles Verordnungsrecht zentraler Verwaltungsbehörden.[11]

11) Artikel „Local Government Board in der Encyclopaedia of Local Government Law.

Die Befugnis der Zentralbehörden findet sich in verschiedenen Gesetzen verstreut. Bemerkenswert ist, daß die Verordnungsgewalt, soweit sie durch die großen Kodifikationen zur Zeit der Verwaltungsreform verteilt wurde, auf verschiedenen Verwaltungsgebieten mehr oder minder umfangreich ausgestaltet ist.

Am weitesten geht die Poor Law-Gesetzgebung. In ihr ist in großem Ausmaße der Zentralbehörde (seiner Zeit Poor Law Commissioners, jetzt Ministry of Health) der Erlaß von General Orders, d. h. von Einzelnormen zur Durchführung der Gesetze, übertragen. Diese Verordnungen haben die Kraft eines Gesetzes und bedürfen nicht einer Bestätigung durch das Parlament. Andererseits unterliegen sie der Aufhebung von seiten des Parlaments, an das von jeder Verordnung eine copy zu senden ist. Auch der König kann „by advice of Privy Council" die Verordnungen „disallow". Eine deutschen Verhältnissen durchaus bekannte Art der Kontrolle erfahren sie dadurch, daß sie der Nachprüfung der Gerichte unterliegen und von diesen für „Ultra Vires" erklärt werden können.

Nicht so stark entwickelt ist die Verordnungsgewalt auf einem anderem Gebiete, der Public Health-Verwaltung. Das erklärt sich aus der Regelung dieses Gebietes durch viele ins einzelne gehende Gesetze, die daher für Verordnungen nicht so viel Raum lassen.[12] Im übrigen findet ein Erlaß von Normen auf diesem Gebiete in der Form von Provisional Orders statt.

Außer einer materiellen Verordnungsgewalt steht den Zentralbehörden nach gesetzlicher Maßgabe die Befugnis zum Erlaß von Organisationsverordnungen zu (LGA. 1888 und 1894.)

Hinsichtlich der Verordnungsgewalt zentraler Behörden ergibt sich nach allem im wesentlichen das gleiche Bild wie in Deutschland. Auch in England ist diese eine Form der Normsetzung, bei der eine Mitwirkung der Kommunen nicht stattfindet. Es liegt deshalb die Frage nahe, warum sie dann überhaupt hier bei der Betrachtung des Verhältnisses von Staat und Kommunen zueinander zur Erörterung gelangt ist. Die Anregung dazu gab einmal, daß Koellreutter die Verordnungsgewalt als ein Mittel direkter Kontrolle der Local Authori-

12) Es ist nicht angängig, sämtliche Gesetze, die Verordnungsgewalt verleihen, durchzugehen und es soll daher nur eine Reihe als Beispiele angeführt werden: PHA. 1875, SS. 139, 208, 229, 270, 273, 279; LGA. 1888, SS. 54—59; LGA. 1894, SS. 3, 9, 10, 20, 23, 24, 29, 48.

ties durch die Zentrale angibt. Das mag im ersten Augenblick befremden, erklärt sich aber auch wieder aus der Entwicklung des englischen Verwaltungsrechts. Indem nämlich ursprünglich keine Zentralbehörde den Local Authorities gegenüberstand, erschien auch das Parlament als eine Art Zentralverwaltungsbehörde, obwohl es nicht durch einzelne Maßnahmen eingriff, sondern nur die Normen für das Tätigwerden der lokalen Behörden vorschrieb. Als sein Nachfolger erscheinen aber die verordnenden Zentralbehörden. In der Tat kann man freilich von einer Kontrolle reden, indem aufgetretenen Mißständen in der Verwaltung generell durch Erlaß von Normen für die Zukunft abgeholfen werden kann.

Schließlich aber war diese Verordnungsgewalt als eine Art der Rechtsetzung der Vollständigkeit halber zu erwähnen.

4) By-Laws.

Noch eine weitere Art der Rechtsetzung ist zu behandeln, bei der nunmehr die Kommunen die rechtsetzenden Organe sind. Soweit eine Regelung durch die Staatsgesetzgebung vorliegt, zeigt sich folgendes Bild. Alle Städte, deren Rechte sich aus der MCA. von 1882 ergeben, haben die allgemeine Befugnis, By-laws[13] zu schaffen.

1) for the good rule and government of the borough,

2) for prevention and suppression of Nuisances.[14] [15]

Die gleiche Befugnis ist den County Councils verliehen.[16] Es kann nun keinem Zweifel unterliegen, daß die Ermächtigungen in der vorliegenden Form einen ziemlich dehnbaren Begriff enthalten, der der Auslegung durch den Richter unterliegt, sofern er über die Frage der Gültigkeit einer solchen Norm zu entscheiden hat. Daher ist diese allgemein gehaltene Ermächtigung nur Counties und Boroughs zuteil geworden, während Districts und Parishes, sich damit begnügen müssen, nur in dem Umfange By-Laws erlassen zu können als in Spezialgesetzen abgegrenzt ist.[17]

Die Einwirkung des Staates auf die By-Law-Gesetzgebung erfolgt nun in zweierlei Weise, die man vielleicht als direkte und indirekte Kontrolle bezeichnen kann.

---

13) Smith, a.a.O., S. 24.
14) Siehe den Artikel „Nuisances" in der Encyclopaedia.
15) S. 23. der MCA. von 1882.
16) S. 16 der LGA. 1888. Abs. II; County Bylaws not in force in boroughs.
17) Für Districts z. B. S. 157. PHA. 1875, ausdrücklich aufrechterhalten in S. 30 ss. IV. LGA. 1929, im übrigen Artikel „By-Laws" in der Encyclopaedia.

Der überwiegende Teil der By-Laws bedarf einer Bestätigung (Confirmation) durch die Zentralbehörde.[18] Damit nun die erlassenden Kommunen im voraus der Bestätigung sicher sind, haben die Zentralbehörden eine große Anzahl von Model-By-Laws, d. h. Mustern, herausgegeben. Die Confirmation der By-Laws, durch die diese erst in Kraft treten, liegt im freien Ermessen der Zentralbehörde, es findet also nicht nur eine Prüfung nach bestimmten rechtlichen Gesichtspunkten statt.

Unabhängig von dieser direkten Kontrole ist die indirekte durch den Richter. Es kann sich somit der Fall ergeben, daß ein By-Law zwar die Confirmation der Zentralbehörde erlangt hat, trotzdem aber vom Richter für ungültig erklärt wird. Die englische Rechtsprechung hat — ähnlich wie die preußische Verwaltungsrechtsprechung hinsichtlich der Polizeiverordnungen — eine Reihe von Erfordernissen herausgearbeitet, denen ein By-Law entsprechen muß, wenn die erlassende Stelle der Anerkennung von seiten des Richters sicher sein will.[19] Diese zweite Art der Kontrolle mag als selbstverständlich anzusehen sein, denn, solange der Staat als die oberste Organisationsform da ist, muß sich begreiflicherweise jede von einer untergeordneten Körperschaft geschaffene Rechtsform in die Normenmasse des staatlich gesetzten Rechts einfügen. Eine Prüfung nach diesen rechtlichen Gesichtspunkten ist daher geradezu als notwendig anzusehen.

Die Kontrolle durch Erteilung oder Versagung der Confirmation dagegen ist eine unzweifelhafte starke Handhabe der Zentrale gegenüber den Kommunen, eine Art staatlichen Einflusses, der hinsichtlich seines Umfanges als durchaus nicht vorherrschend im englischen Recht zu betrachten ist. Freilich erklärt sich diese Regelung eben daraus, daß in der Schaffung allgemeinverbindlicher Rechtsnormen der Staat die unbedingte Oberhand haben will, die ihm von den Kommunen auch bereitwillig gelassen wird.

---

18) z. B. SS. 182—186 PHA. 1875, S. 23. MCA. 1882, S. 16. LGA. 1888, letztere soweit for prevention and suppression of Nuisances.

19) Smith, a.a.O., S. 24: 1. By-Laws must be intra vires, 2. BL. must not be unreasonable, 3. BL. must be certain, 4. BL. must not be repugnant to the General Law.

III. Auf dem Gebiete der Verwaltung.

Auf dem Gebiete der Rechtsprechung konnte über das Verhältnis zwischen Staat und Kommunen nichts ausgesagt werden. Es bot sich, da der Staat durch seine eigenen Organe tätig wird, kein Stoff zu einer derartigen Erörterung. Bei der Rechtsetzung überwog das Handeln des Staates durch den gesetzgebenden Körper, das Parlament. Immerhin zeigte sich, daß die Kommunen zum Teil beim Gesetzgebungsakte in einer eigenartigen Weise mitwirken, zum Teil selbst Normen erlassen können, die freilich einer Bestätigung durch die staatliche Zentralbehörde bedürfen. In viel größerem Umfange findet sich aber ein Ineinandergreifen staatlicher und kommunaler Betätigung auf dem Gebiete der Verwaltung, wo nicht nur die generelle Norm gesetzt wird, sondern durch einzelne Handlungen auf den mannigfachsten Gebieten öffentlicher Aufgabenerfüllung eine der Norm entsprechende Tätigkeit ausgeübt wird.

Rein theoretisch ergeben sich drei Möglichkeiten: Entweder handelt der Staat selbst, oder er läßt die Kommunen handeln, oder endlich, die Kommunen werden zwar selbständig tätig, unterliegen aber in ihrem Handeln einer Beeinflussung durch staatliche Organe. Die Art der Einwirkung kann nun wieder in einer ganz verschiedenen Weise geregelt sein. Es ist danach ersichtlich, daß für eine Gestaltung des Verhältnisses von Staat und Kommunen zueinander die mannigfachsten Möglichkeiten bestehen, und sich daher in jedem Staat ein im Vergleich mit anderen Staaten ganz verschiedenes Bild ergeben kann.

Oben hatten wir gesehen, daß in Preußen in der Zeit des Absolutismus ein hierarchisch gegliederter Behördenapparat bestand, d. h. der Staat handelte selbst durch seine in das Land hinausgeschobenen, der Zentrale unbedingt untergeordneten Stellen. Es ist nicht durchweg so geblieben, sondern auch hier ist von anderen Möglichkeiten Gebrauch gemacht worden. Aber indem die Tätigkeit des Staates auf dem Gebiete öffentlicher Verwaltung der Ausgangspunkt war, ist ein beträchtlicher Teil aller zu erfüllenden Aufgaben in der Hand unmittelbarer Staatsorgane geblieben.

Wenn dagegen in England Ausgangspunkt für die gegenwärtige Verwaltung eine eigenartige Mischform war — das sogenannte Selfgovernment — so kann es nicht Wunder neh-

men, wenn nach der Schaffung von Kommunen, die die alte Verwaltungsform ersetzte, nur ein viel geringerer Kreis von Aufgaben durch ein System rein staatlicher Organe erledigt wird.[20] Dieser scheidet hiermit für unsere Betrachtung aus, da er den Umfang der Beziehungen zwischen Staat und Kommunen nur negativ kennzeichnet und den Kreis kommunaler Tätigkeit innerhalb des Staatsganzen beschränkt.

Von der oben genannten Möglichkeit, daß die Kommunen innerhalb eines gewissen Wirkungskreises völlig unbeschränkt und unbeeinflußt schalten und walten können, ist wohl kaum in irgendeinem Staat Gebrauch gemacht worden. Eine Regelung dahin, daß sich der Staat jeder Einwirkungsmöglichkeit begeben hätte, wäre unverständlich.

Es bleibt so nur noch das Gebiet, auf dem die Kommunen unter Beeinflussung durch den Staat tätig werden, übrig. Dieses ist in England ein sehr großes. Das ergibt sich schon aus der oben getroffenen Feststellung, daß auf dem Gebiete der inneren Verwaltung die Kommunen den eigentlichen Unterbau der zentralen Staatsorgane bilden.

Als Wesen der althergebrachten englischen Verwaltungsweise war das Rule of Law bezeichnet worden. Die Ausführung aller inneren Verwaltung erfolgte durch die Friedensrichter als unabhängige lokale Organe, deren Verwaltungsakte nicht durch eine übergeordnete Stelle beeinflußt wurden, sondern nur gerichtlicher Nachprüfung auf ihre Gesetzmäßigkeit unterlagen. Der gleiche Grundgedanke erscheint auch heute noch in der englischen inneren Verwaltung, wenn auch in abgeschwächtem Maße. Wenn oben gesagt wurde, daß die englische Verwaltungsreform eine Veränderung nur der Form nach gebracht habe, so kann das, wenn man das Wesentliche ins Auge faßt, aufrecht erhalten werden. Ebenso ist aber nachdrücklich zu betonen, daß namentlich in Anbetracht der jüngsten Entwicklung gewisse Einschränkungen zu machen sind. Wäre nämlich keinerlei Veränderung eingetreten, so ließe sich das Verhältnis des Staates zu den Kommunen auf eine außerordentlich einfache Formel bringen. Was Neues geschaffen wurde, ist eben eine Reihe von zentralen Verwaltungsbehörden, die nicht nur auf Anruf die Akte der örtlichen Behörden prüfen. Ihre Tätigkeit richtet sich nicht

20) Montagu Harris, a.a.O., S. 375 zählt folgende Gebiete auf: Landesverteidigung, Rechtspflege, Post, Einziehung der Steuern, Arbeitsnachweis, Alters- und Witwenpensionen, Auszahlung von Pensionen an Kriegsbeschädigte.

nur auf eine nachträgliche Revision der Arbeit in der örtlichen Verwaltung und es wird nicht lediglich dem Verstoß gegen das Gesetz Beachtung geschenkt, sondern es wird auch auf die Ausführung der Gesetze gehalten. So stellt Lowell (The Government of England, S. 284) fest, daß gegenüber der bloßen Beaufsichtigung durch gerichtliche Kontrolle, wie sie noch im 18. Jahrhundert bestand, im 19. ein bemerkenswerter Wandel eingetreten sei. Er spricht von einer „Introduction of central control of a highly developped kind" und sagt wörtlich: „Such a control may take various forms — a power to regulate the course of action, a power to compel action, a power to constrain action, and a power to inspect." Traill (a.a.O., S. 137) teilt die Funktionen des Local Government Board (1908) ein in a) Initiatory, b) Remedial und c) Supervisory.

Die Tätigkeit der Zentralbehörden geht also über die vor der Reform bestehende Art der Verwaltungskontrolle hinaus und erhebt sich zu einer allgemeinen Aufsicht und Beeinflussung der lokalen Behörden. Der eine Grundsatz aber ist geblieben, nämlich daß die Kommunen in ihrem Handeln innerhalb der Gesetze im Einzelfalle frei sind.[21] [22]

Trotzdem kann es zu Mißverständnissen Anlaß geben, wenn das Verhältnis einer Ueber- und Unterordnung geleugnet wird (wie dies Koellreutter a.a.O. S. 79 tut), denn ein solches besteht nicht nur bei einem Anweisungsrecht einer Stelle gegenüber einer anderen, sondern auch im Falle einer Aufsicht.

Mit dem Worte Aufsicht gebrauchen wir einen Ausdruck, der in Preußen die Stellung der Staatsorgane gegenüber den Kommunen kennzeichnet. Dasselbe Wort läßt sich mit Recht auf die Tätigkeit der englischen zentralen Staatsbehörde gegenüber den Kommunen anwenden, wenn man sich auch von vornherein dessen bewußt sein muß, daß innerhalb zweier verschiedener Rechtsordnungen die Beziehungen zwischen Staat und Kommunen nicht in einem völlig übereinstimmmenden Sinne geordnet sind. Das Wort Aufsicht ist ja auch nicht

21) Odgers, Local Government, S. 251, (bezüglich der Armenverwaltung): „But it (scil. The Board) has no power to interfere in any individual case for the purpose of ordering relief."

22) Poor Law Act 1927, S. 1. SS. II. „Provided that nothing in this Act shall be construed as enabling the Minister to interfere in any individual case for the purpose of ordering relief". Jenks, An Outline of English Local Government, S. 15: „English Local Government is independent, not hierarchical. Generally spoken each organ is free to act as it pleases within its authority, provided that it acts bona fide."

die Bezeichnung für ein scharf umrissenes Rechtsverhältnis, sondern kennzeichnet nur allgemein die Tätigkeit einer übergeordneten Stelle gegenüber einer ihr untergeordneten. Aufsicht bedeutet nicht nur passive Beobachtung, sondern auch eine eingreifende Tätigkeit. Hinsichtlich der Art des Eingreifens läßt sie aber Spielraum.

In der Lehre vom Verwaltungsrecht unterscheidet man in Deutschland ein zweifaches Ziel der Staatsaufsicht gegenüber den Kommunen. Die Aufsicht soll nämlich einmal

die ihr unterliegenden Subjekte zu der Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben anhalten (positive Staatsaufsicht),

sodann aber

eine Ueberschreitung der ihnen durch die Gesetze übertragenen Machtbefugnisse verhindern (negative Staatsaufsicht[23]).

Es ist nun höchst beachtlich, wenn in einem englischen Werke der Aufsichtstätigkeit der Zentrale, d. h. des Staates, die gleichen Ziele gesetzt werden:

„It is the function of a Central Government exercising control, in the first place to urge Local Authorities to action in certain directions, and in the second place to discourage or prevent action in certain other directions."[24]

Aus dieser Gegenüberstellung sollte sich schon ergeben, daß es sich bei dem Verhältnis von Staat zu Kommunen in England um etwas Aehnliches handelt wie in Deutschland auf dem Gebiete der Kommunalverwaltung. Die Bestätigung dieser Auffassung wird sich bei der Betrachtung der einzelnen Einwirkungsmöglichkeiten ergeben.

Es muß aber immer wieder betont werden, daß nicht von zwei sich völlig gleichkommenden, sondern nur von zwei in ihren Grundzügen vergleichbaren Regelungen die Rede sein kann. Oben war bereits darauf hingewiesen, daß das Fehlen eines besonderen eigenen Unterbaues der staatlichen Zentrale die Ausgestaltung des Verhältnisses von Zentrale zu Local Authorities entscheidend beeinflussen muß. Es darf auch nicht übersehen werden, daß es eine Gestaltung, wie sie auf dem Gebiete der Auftragsangelegenheiten in Preußen vorhanden ist, nicht gibt, und wenn oben diese Organisa-

23) Hatschek, Lehrbuch, S. 328; Schoen, Recht der Kommunalverbde., S. 9. Stier-Somlo, Handwört. Bch. d. Rechtswiss., Art. Selbstverwaltung und Staatsaufsicht, S. 439.

24) M. Harris, Problems of Local Government, S. 386.

tionsform herangezogen wurde, so geschah das nur, um die eigenartige Stellung der Local Authorities halb als Staats-, halb als Kommunalbehörden verständlich zu machen.

In England gibt es also, wenigstens auf dem Gebiete der inneren Verwaltung, n i c h t drei erkennbare unterschiedliche Gestaltungen wie in Preußen, nämlich die Erledigung von Verwaltungsaufgaben durch den Staat mit Hilfe eigner Organe, durch kommunale, aber dem Staate unmittelbar untergeordnete Organe, und endlich durch die Kommunen im eigenen Wirkungskreise. Dagegen finden sich sehr wohl gewisse, aber nicht grundsätzliche Unterschiede auf den einzelnen fachlichen Verwaltungsgebieten, die sich aus dem bereits dargestellten Entwicklungsgange der englischen Verwaltungsreform erklären. Diese Verschiedenartigkeit in der Stellung der Lokalbehörden gegenüber dem zentralen Staatsorgan ist wohl auch der Anlaß gewesen, daß sich in englischen Werken, soweit sie überhaupt auf das Verhältnis der Zentrale zu den Local Authorities eingehen, eine Gliederung nach einzelnen Verwaltungsgebieten findet, und zwar werden regelmäßig die Verwaltung des Armenwesens, die Sanitätsverwaltung und die finanzielle Kontrolle getrennt behandelt. Bisweilen findet auch die Schul- und Polizeiverwaltung besondere Beachtung. Auch Redlich betont, daß noch gegenwärtig im Aufbau der Lokalbehörden drei Stadien erkennbar seien.[25] Allerdings ist dazu zu sagen, daß durch die allerneueste Entwicklung sich das Bild verändert hat. Ferner ist zu erwähnen, daß hinsichtlich des Maßes zentraler Aufsicht ein erkennbarer Unterschied bei den einzelnen Arten von Kommunen besteht. So hat z. B. die Municipal Borough eine viel freiere Stellung gegenüber der Zentrale als die unteren Kommunen.[26]

Für die genaue Einteilung ließe sich auch heute noch manches vorbringen. Hier soll aber gerade der Versuch gemacht werden, nach der Art der Einwirkung der Zentrale vorzugehen und die einzelnen Mittel der Aufsicht, soweit sie in den Hauptverwaltungsgebieten auftreten, ohne Rücksicht auf die Zugehörigkeit zum einzelnen Fach zu behandeln, wobei freilich mitunter etwas ausgeholt werden muß.

---

25) a.a.O., S. 616.

26) Reid, The Origin and Development of public Administration in England; S. 176: „While Boroughs stand at one extreme as regards the amount of independence allowed to them, Poor Law Unions stand at the other."

1) Das Inspektionswesen.

Voraussetzung für eine Einflußnahme der beaufsichtigenden Zentralbehörde ist, daß sie Kenntnis von der Tätigkeit der Local Authorities erlangt. Nun bestehen in England keine mittleren Organe, die die Aufsicht über die Kommunen führen könnten wie dies z. B. in Preußen durch den Regierungspräsidenten und den Landrat geschieht. Diese sind wegen ihrer örtlichen Nähe zu den der Aufsicht unterliegenden Kommunen ohne Zweifel in der Lage, deren Tätigkeit zu beobachten, ohne daß es einer weiteren vermittelnden Stelle bedarf. Trotzdem ist in einer Anzahl von gesetzlichen Vorschriften besondere Vorsorge getroffen, daß Acte der Kommunen zu ihrer Kenntnis gelangen.

Auch in England ist allerdings — wie nicht übersehen werden darf — in freilich beschränktem Umfange ein Organ da, welches die unteren Lokalbehörden beaufsichtigt, nämlich das County Council. Die Beziehungen zwischen den County Councils und den unteren Kommunen werden unten an einer Stelle zusammengefaßt werden: hier sei gesagt, daß der Wirkungskreis der County Councils in dieser Hinsicht im großen ganzen auf bestimmte Einzelheiten von nicht allzu großer Zahl beschränkt ist.

Bei dem fast völligen Fehlen von aufsichtführenden lokalen Staatsorganen bedarf es eines Mittlers zwischen der Zentralbehörde und den Local Authorities. Diesen Zweck erfüllen die sogenannten Inspectors.[27] Es sind dies nicht etwa selbständige Behörden, sondern besoldete Beamte, die der Zentralbehörde angehören. Sie werden von dieser ernannt und sind ihren Anweisungen unterworfen. Erst kürzlich ist eine neue gesetzliche Regelung des Inspektionswesens für die Armenverwaltung in der Poor Law Act von 1927 erfolgt.[28] [29] Danach ist dem Minister die Macht eingeräumt, den Inspectors solche Befugnisse zuzuteilen, die er für geeignet hält. Die Maßgabe hierfür ist der Zweck, daß sie in der Durchführung der Ge-

---

27) Redlich, a.a.O., S. 619 flg., der die fachliche Inspection als das Wesen der Beziehungen zwischen Zentrale und lokalen Behörden bezeichnet.

28) Die Neuregelung auf dem Gebiete des Armenwesens wird als Beispiel herangezogen. Das hierbei Gesagte gilt im wesentlichen auch für die anderen Verwaltungsgebiete.

29) S. 221.: „The Minister shall, subject to the consent of Treasury as to number, by order appoint inspectors for the purpose of assisting in the execution of Act, and may assign to the inspectors such duties as the Miniter may think fit, and the Minister may remove any such inspector. There shall be paid to every such inspector such salary as the treasury may determine."

setze „helfen" sollen. Damit ist ausgesprochen, daß die Inspectors nicht als selbständige Stellen mit der Ausführung der Gesetze beauftragt sind, sondern nur als Hilfsorgane des Ministers fungieren. Dementsprechend sind sie nicht befugt, nach selbständiger Beurteilung Maßnahmen gegenüber den lokalen Organen zu ergreifen, sondern vielmehr dem Minister die Unterlagen für sein Handeln zu verschaffen, wie sich aus weiteren Gesetzesbestimmungen ergibt.

Danach ist der Inspector befugt, jedes Arbeitshaus und jede andere kommunale Anstalt zu besuchen und zu besichtigen, wo Empfänger von Armenunterstützungen untergebracht sind. Er kann jeder Versammlung der Armenbehörden beiwohnen und an den Vorgängen teilnehmen, ohne jedoch seine Stimme abgeben zu können. Er ist also nicht nur stiller Zuschauer, sondern kann und soll seinen Einfluß geltend machen.

Auf diese Weise — durch unmittelbare Fühlungnahme mit den Kommunen — soll den Inspectoren eine bedeutsame Einwirkung auf die lokalen Behörden zukommen. Diese Einwirkung ist aber nur eine tatsächliche, denn irgendwelche rechtliche Befugnisse zur Durchführung der den lokalen Behörden obliegenden Aufgaben eignen ihnen nicht. Sie sind nicht selbst zu Aufsichtsbehörden berufen, wie etwa der preußische Regierungspräsident, sondern sind neben dieser rein tatsächlichen Beeinflussung nur Auge und Ohr der Zentralbehörde. Ihre eigentliche Aufgabe besteht darin, daß sie der Zentrale die Kenntnis von der Tätigkeit der Kommunen vermitteln sollen.

Um ihrer Aufgabe genügen zu können, sind sie nicht auf die oben angeführte Tätigkeit beschränkt, sondern können jede geeignete Maßnahme ergreifen, um sich selbst Kenntnis zu verschaffen.[30] Ein solches Mittel, dessen sich die Inspectors bedienen, bedarf besonderer Hervorhebung, die sogenannten Local Inquiries (Untersuchungen an Ort und Stelle). Sie sind in vielen Fällen gesetzlich vorgesehen und finden entweder aus Initiative der Inspectoren heraus, oder auf Veranlassung des Ministers statt.

Die Befugnisse der Inspectoren im Rahmen dieser Local Inquiries sind bedeutend. Die Inspectoren treten nämlich dabei nicht nur in Beziehung zu den Vertretern der kommunalen

30) Dumsday, Law and Legislation for Local Government. Anm. zu S. 222 d. PLA. 1927: „The power to inspect is not limited merely to looking at the workhouse but the inspectors may do what is necessary to get any information concerning it which he wishes to obtain."

Behörden, sondern auch zu dem einzelnen Bürger. Sie sind berechtigt, jedermann an jedem beliebigen Ort und zu beliebiger Zeit (natürlich mit gewissen Beschränkungen) vorzuladen, um Auskunft zu geben oder Urkunden vorzulegen, die mit dem Gegenstand der Untersuchung im Zusammenhang stehen. Ja, sie können sogar die in Anspruch genommenen Personen vereidigen oder von ihnen eine schriftlich Versicherung über die Wahrheit ihrer Aussagen verlangen.[31]

Den Inspectoren sind also hinreichend Befugnisse verliehen, um ihrer Aufgabe genügen zu können. Redlich[32] bezeichnet das Inspectorat als die für die englische Verwaltung charakteristische Form und gleichsam die Verkörperung des neuen Verwaltungsprinzips. Freilich ist zu beachten, daß er darunter nicht nur die hier geschilderte Tätigkeit der Inspectoren versteht, sondern auch die sich daran anschließenden Maßnahmen der Zentrale. Diese sind allerdings in der Zeit nach Redlichs Werk erweitert worden und werden uns noch im einzelnen beschäftigen. Unter dem Inspectorat versteht er ferner auch die Kontrolle der öffentlichen Ausgabenwirtschaft, die wegen ihrer Eigenart besonders behandelt werden soll.

Für uns steht hier im Mittelpunkt des Interesses die Tätigkeit der Inspectoren als solcher, um den Unterschied zwischen ihnen und den preußischen Kommunalaufsichtsbehörden zu gewinnen. Die Inspectoren sind nach allem dazu berufen, mit den lokalen Behörden in persönliche Fühlungnahme zu treten. Soweit sie hier als Vertreter der Zentralbehörden auftreten, üben sie nicht etwa autoritative Machtbefugnisse aus, sondern nehmen die Stelle eines Beraters ein. Ihre Tätigkeit ist „advisory"[33]. Sie befehlen nicht und wirken auch nicht eigentlich mit, sondern sie „überzeugen" die zur Ausführung der Gesetze berufenen lokalen Behörden. Ihre Arbeit ist nicht „compulsory", sondern „persuasive".[34] Es ist förmlich diplomatische Kunst,[35] die da gepflegt wird, wenn die Inspectoren die Kommunen nach dem mutmaßlichen Willen der Zentralbehörde leiten wollen. Es ist nicht zweifelhaft, daß auf diese Art mit vielem Erfolge gearbeitet werden kann, und daß ein reibungsloses Ineinanderhandeln erwünscht ist, bedarf kaum der Erwähnung.

31) S. 223. PLA. 1927.
32) a.a.O., S. 621.
33) Lowell, a.a.O., S. 286.
34) Reid, a.a.O., S. 173.
35) Koellreutter, a.a.O., S. 80.

Neben dieser tatsächlichen Beeinflussung der Kommunen bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben steht dann die Tätigkeit der Inspectoren als beobachtende Mittler der Zentrale. Ihre umfangreichen Befugnisse auch gegenüber dem einzelnen Staatsbürger haben wir kennen gelernt.

Man vermißt aber bei der Arbeit der Inspectoren irgend eine rechtlich erhebliche Mitwirkung ihrerseits oder eine Anhaltung der Kommunen zu einem bestimmten Verhalten in positiver oder negativer Hinsicht. Diejenigen Maßregeln, die die Kommunen zu einem bestimmten Verhalten zwingen, gehen nur von der Zentrale selbst aus, nicht von den Inspectoren. Es ergibt sich daher ganz deutlich der Gegensatz zwischen preußischen Kommunalaufsichtsbehörden und englischen Inspectors. Die einen sind zu besonderen mittleren Instanzen geworden, die in ihnen gesetzlich vorgeschriebenem Rahmen die Kommunalaufsicht selbständig ausüben, die anderen sind nur auf eine Einwirkung rein tatsächlicher Natur beschränkt und sind im übrigen nur Mittler zwischen Zentrale und Lokalbehörden.

Nicht immer bedient sich die Zentralbehörde ihrer Inspectoren auf den einzelnen Fachgebieten. Sie verkehrt vielfach unmittelbar mit den Kommunen. Die Schaffung von Inspectoren ist ja auch nicht so zu verstehen, als ob sie eine Mittelinstanz wären, durch die alle Verbindungen zwischen den Kommunen und der staatlichen Zentrale laufen müssen, die Inspectoren gehören ja selbst der Zentrale an. Daher bedeutet es keinen Unterschied, ob sie zwischen beide eingeschaltet werden oder nicht. Sie sind vielmehr aus praktischen Erwägungen heraus eingesetzt, da es ein Unding wäre, die Aufsicht über die Kommunen von einer räumlich weit entfernten Zentrale aus lenken zu wollen.

Die Zentrale wendet sich auch vielfach selbst an die Kommunalbehörden, ohne die Inspectors in Anspruch zu nehmen; sie verlangt von den Kommunen Reports and Returns, Berichte und Auskunft. Dieser Brauch besteht schon von jeher, ohne eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage gefunden zu haben. Erst in letzter Zeit ist aus dem anstandlos geübten Brauch durch gesetzlichen Ausspruch die Erfüllung einer Verpflichtung durch die Kommunen gemacht worden.

Zuerst auf dem Gebiete des Erziehungswesens wurden die Authorities of elementary and of higher Education verpflichtet, dem Board of Education auf sein Erfordern Berichte einzureichen, Fragen zu beantworten und Auskunft zu geben, sofern sie der Board für nötig hält.[36] Erst die Local Government Act 1929 erlegt allgemein den Local Authorities die Verpflichtung auf, dem Minister Bericht zu erstatten und Auskunft zu erteilen, soweit er es verlangt.[37]

Schließlich sei neben diesem Anspruch auf Berichterstattung und Auskunfterteilung noch ein anderes Recht der Zentralbehörde erwähnt. In zahlreichen Fällen sind die Local Authorities gehalten, an die Zentralbehörden sogenannte Schemes einzureichen, d. h. Pläne, nach denen sie sich ihrer Aufgaben zu entledigen gedenken.[38] Auf diese Weise erlangt die Zentrale im voraus Kenntnis von der Aufgabenerfüllung der Lokalbehörden.

So grundlegend der aus vorstehenden Ausführungen ersichtliche Unterschied in der Gliederung der englischen und preußischen Kommunalaufsichtsbehörden und ihrer Technik ist, so liegt bei einem Vergleich beider Länder bezüglich des Verhältnisses zwischen Staat und Kommunen der Schwerpunkt bei den einzelnen Aufsichtsmaßregeln, mit denen der Staat gegenüber den Kommunen eingreift. Sie sollen uns nachfolgend beschäftigen.

Als alterhergebrachter Grundsatz englischer Verwaltungsweise war an mehreren Stellen hervorgehoben, daß das Hauptmaß innerer Verwaltung durch lokale Behörden ausgeübt wird, die von zentralen Anweisungen unabhängig sind. Zugleich wurde aber bereits betont, daß dieser Grundsatz heute in mannigfacher Hinsicht durchbrochen ist, wenn man auch freilich die Eingriffsmöglichkeiten der zentralen Staatsbehörde recht vorsichtig abgewogen und den Kommunen eine weit freiere Stellung als in festländischen Staaaten gelassen hat. Eine Anweisung der Zentrale im Einzelfalle hat man auch heute noch nicht zugelassen, was in einem neueren Gesetze — allerdings für einen Sonderfall ausgesprochen — unzweideutig zum Ausdruck kommt.[39]

---

36) Educatin Act 1921, S. 152.
37) LGA. 1929, S. 51.
38) Education Act 1921, S. 15. Town Planning Act 1925, S. 25; LGA. 1929, S. 4.
39) Poor Law Act 1927, S. SS. II: „Provided that nothing in this Act shall be construed as enabling the Minister to interfere in any individual Case for ordering relief.

2. Genehmigung von Akten der Kommunen.

Allerdings finden sich bereits Fälle, in denen kommunale Akte einer Mitwirkung der staatlichen Zentrale bedürfen, wenn sie auch in Anbetracht des Umfanges kommunaler Verwaltung immerhin recht spärlich gesät sind. Die Teilnahme des Staates erfolgt in Form einer Genehmigung.

Einer solchen bedarf es in mehreren Fällen der ureigensten Betätigung der Kommunen als juristische Personen, nämlich auf dem Gebiete der Vermögensverwaltung. Obwohl zwar oben betont worden ist, daß es sich hierin gerade um eine Tätigkeit und um Rechte handelt, die aus der Personeneigenschaft fließen, findet sich auch in anderen Ländern häufig die Erscheinung, daß für gewisse Handlungen auf diesem Gebiete die Mitwirkung der Aufsichtsbehörde erforderlich ist. So steht es durchaus nicht vereinzelt da, wenn in England die Kommunen zur Aufnahme von Anleihen staatlicher Genehmigung bedürfen,[40] sondern findet sein Gegenstück auch in Preußen. Etwas weiter gehen noch einzelnen Bestimmungen[41], die eine Genehmigung des Staates auch für solche Akte erfordern, die bei uns als wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden nicht der Einmischung des Staates unterliegen.

Auch auf einem anderen Gebiete, das in England grundsätzlich vollständig den Kommunen überlassen ist, sieht das Gesetz einige Sonderfälle vor, in denen der Staat zu genehmigen hat. Die lokale Verwaltung wird allgemein durch gewählte Kollegien ausgeübt, denen ein Stab von Berufsbeamten zur Seite steht. Die Wahl des Councils ist jeder Einwirkung der staatlichen Zentrale entzogen, die Anstellung und Entlassung der kommunalen Berufsbeamten im großen ganzen ebenfalls. In einzelnen Fällen liegen jedoch Ausnahmen vor, so auf dem Gebiete des Polizeiwesens. Auch die Ausübung polizeilicher Befugnisse und die Verwaltung der Polizei obliegt in England den Kommunen, und zwar nicht nur, soweit es sich um sogenannte Verwaltungspolizei[42] handelt, sondern auch um Sicherheits- und Kriminalpolizei. Polizeibehörden sind die Counties und die Town Councils, sowie die Councils derjenigen Städte, die zwar nicht Boroughs sind, aber auf Grund von Local Acts eine eigne Polizeiverwaltung haben.

40) LGA. 1888, S. 79; PHA. 1875, S. 233, LGA. 1929, S. 153.
41) PHA. 1875. SS. 51 (Purchase of Waterworks), SS. 161, 162 (Supply of gas)
42) Ueber diesen Begriff siehe Drews in Von Bitter, Handwörterb., Art. Polizei, Bd. II, S. 295 und in seinem preuß. Polizeirecht, Berlin 1927, S. 101, 102; Jellinek, Lehrbuch, S. 410.

In den Counties bedarf die Ernennung des obersten Beamten, Chief Constable, der Genehmigung des Secretary of State[43], während die Ernennung der unteren Beamten, die der Chief Constable vornimmt, einer Mitwirkung der Zentrale nicht bedarf.

Ebenso ist die „Approval" des Secretary of State in den Counties erforderlich zu der vom Standing Joint Committee[44] getroffenen Festsetzung der Zahl der Polizeibeamten[45]. In den Boroughs ist die Genehmigung in den vorgenannten Fällen nicht vorgeschrieben.

Weiter sieht das Gesetz[46] die Genehmigung der Zentralbehörde für die plans of all c o u n t y police stations or strong rooms in den Counties vor, dagegen verlangt die für die Genehmigung von Anleihen zuständige Zentralbehörde, daß die Approval des Secretary of State auch bei den Boroughs vorliegt, ehe sie die Aufnahme von Geld für diese Zwecke den Kommunen gestattet.[47]

Weitere Bestimmungen, die eine Genehmigung der Zentralbehörde auf dem Gebiete des Beamtenrechts vorschreiben, finden sich in der Public Health Act von 1921. Es handelt sich jedoch dort nicht um die Anstellung von kommunalen Beamten, sondern um ihre Entlassung. Der Medical Officer of Health einer lokalen Behörde, dem die Ausübung privater Berufstätigkeit untersagt ist, kann nur mit Zustimmung des Minister of Health oder bloß durch diesen entlassen werden.[48] Diese Bestimmung findet auch auf andere, im Gesetz aufgezählte Beamte Anwendung, besonders auf sogenannte Sanitary Inspectors.[49] Wo mehrere dieser Sanitary Inspectors angestellt sind, gilt dieses Erfordernis nur für den Senior Sanitary Inspector.[50]

Diese gesetzlichen Vorschriften sind um so auffälliger, als der Staat nicht etwa auf die Auswahl der anzustellenden Personen einen Einfluß erhält, sondern ihr Ausscheiden aus dem Dienste der Kommunen verhindern kann. Das Wesen dieser Bestimmungen liegt weniger in der Beeinflussung der

43) Police Act 1839, S. 4.
44) Das ist die Polizeibehörde der Grafschaft. Sie setzt sich zur Hälfte aus Friedensrichtern und zur Hälfte aus Councillors zusammen, die vom Friedensrichterkollegium bezw. vom County Council gewählt werden. LGA. 1888, S. 30.
45) Police Act 1839, S. 2.
46) Police Act 1840, S. 12.
47) Siehe Artikel „Police" in der Encyclopaedia.
48) PHA., 1921, S. 1.
49) PHA. 1921, S. 2.
50) Siehe die Definition in PHA. 1921, S. 3.

Kommunen in gewisser Richtung als in einem eigenartigen Schutz der Beamten gegenüber ihrem Dienstherrn.

Alle erwähnten Vorschriften, die eine Genehmigung des Staates in beamtenrechtlichen Angelegenheiten vorsehen, bilden aber Sonderfälle und man kann auch hier sagen, daß die Ausnahme die Regel bestätigt.

Endlich verlangt noch eine Reihe von Gesetzen, namentlich aus neuerer Zeit die Approval des Ministers zu dem von den Kommunalbehörden ausgearbeiteten Schemes. So erlegt die Education Act von 1921 in S. 12. den Local Education Authorities for elementary education (County Borough, Borough von über 10 000 Einwohnern, urban district von über 25 000 Einwohnern, County) die Pflicht auf, nach Aufforderung durch den Board of Education diesem Schemes vorzulegen, d. h. Pläne, die die Ausführung der den Kommunen obliegenden Aufgaben für die Zukunft ersehen lassen. Diese Schemes unterliegen der Genehmigung des Board of Education, durch die dann die Local Authorities verpflichtet werden, sie durchzuführen.

Ebenso kennt die Town Planning Act von 1925 in S. 13 Schemes, die dem Minister zur Genehmigung zu unterbreiten sind.

Schließlich verpflichtet die Local Government Act von 1929 in S. 4 die County Councils, sogenannte Administrative Schemes bis zu einem gewissen Zeitpunkt aufzustellen, die die Erfüllung der ihnen neu übertragenen Aufgaben der bisherigen Armenbehörden betreffen. Die Schemes, deren Veröffentlichung in der Presse vorgesehen ist, damit von jedermann Representations dagegen erhoben werden können, erlangen erst Wirkung nach der Billigung durch den Minister, der sie mit oder ohne Aenderungen genehmigen kann.

Die letzterwähnte Mitwirkungsmöglichkeit der Zentralbehörde im Wege der Genehmigung steht zu den erstgenannten Fällen in einem gewissen Gegensatz. In diesen handelte es sich um die Zustimmung der Zentralbehörde zu einem Einzelakte (Anleiheaufnahme, einzelnes Rechtsgeschäft), während hier ein Plan genehmigt wird, der nur den Rahmen für die Vornahme der Einzelakte in der Ausführung der gesetzlichen Pflichten der Kommunen bildet. Unzweifelhaft ist die Einflußnahme der Zentrale in dem einem Falle mehr besonderer, in dem anderen Falle mehr allgemeiner Natur. Diese letztere erinnert an den Erlaß von Verwaltungsverordnungen,

die die allgemeinen Richtlinien geben, innerhalb deren die Einzelausführung unabhängig geschieht. Diese Art der Einwirkung erscheint lange nicht so tiefgehend wie die andere.

Jedenfalls ist die Genehmigung von Schemes schon nicht mehr als Eingriff in den Einzelakt zu betrachten, und wenn man dann die anderen Fälle überschaut, so zeigt sich, daß man in England doch recht sparsam mit den Eingriffsmöglichkeiten der Zentrale im Wege der Genehmigung und ihrer Verweigerung umgegangen ist. Das althergebrachte Mißtrauen des Engländers gegenüber der Beteiligung einer staatlichen Zentralbehörde an der inneren Verwaltung, die eben Lokalverwaltung sein soll, sieht deutlich an allen Ecken und Enden hervor. Es wird sich noch ergeben, daß der Engländer eine andere Art der Kontrolle der Lokalverwaltung vorzieht.

Dem eben behandelten Aufsichtsmittel der Genehmigung von Akten der Lokalbehörden durch die staatliche Zentrale steht systematisch am nächsten eine Einwirkung der Zentrale in der Weise, daß sie den von der Lokalbehörde vorgenommenen Akten entgegentritt. In Preußen kennen wir eine solche Maßnahme unter der Bezeichnung Beanstandung. Diese Maßnahme wird gegenüber Beschlüssen der kommunalen Organe vorgenommen von einem ihrer Mitglieder, das aber in der Funktion dann als Staatsorgan handelt. Eine solche eigenartige Durchsetzung der kommunalen Organe mit Staatsorganen haben wir in England nicht. Die Beanstandung des preußischen Verwaltungsrechts kann also kein unbedingtes Ebenbild in der englischen Verwaltung finden.

Freilich hindert das nicht, daß etwa ein gleichartiger Eingriff von anderer Stelle vorgenommen werden könnte. Denkbar wäre eine derartige Befugnis der Inspectoren, die ja Zutritt zu den Meetings der Lokalbehörden haben. Das englische Recht kennt jedoch keine Handhabe von derselben Wirkung wie die „Beanstandung", d. h. es gibt keine Maßnahme, die einen kommunalen Akt, zu dem es keiner Mitwirkung des Staates bedarf, verhindern könnte. Es bedient sich vielmehr zum Vorgehen gegen ungesetzliche Akte der Kommunen anderer Wege, die uns am gegebenen Orte beschäftigen werden.

3. Order; Ersatzvornahme; Writ of Mandamus.

Die Genehmigung war ein Aufsichtsmittel von der Beschaffenheit, daß die Kommunen nicht ohne Mitwirkung der

staatlichen Zentrale handeln, die Zentrale also nach einem Tätigwerden der Kommune eingreift, um dem Akt der Kommune rechtliche Wirkung zu verleihen. Demgegenüber steht der Fall, daß die Kommune ihren Pflichten nicht nachkommt, die Zentrale sie also zu einem Handeln anhalten muß. In dieser Richtung sind die englischen staatlichen Zentralbehörden mit Aufsichtsmitteln versehen. Die Zentrale ist in bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Fällen in der Lage, Handlungen der Kommunen zu erzwingen. Meistens ist das Eingreifen der Zentralbehörde nach dem Gesetze so ausgestaltet, daß sie vor einer Alternative steht, auf welche Weise sie der mangelnden Tätigkeit der Kommunen abhelfen will.

So gibt z. B. die Housing Act von 1925 dem Minister (of Health) folgende Rechte:[51] Auf eine Beschwerde, daß die Lokalbehörden ihre im Gesetz vorgeschriebenen Pflichten nicht erfüllen, kann der Minister eine Public Local Inquiry veranstalten, um nachzuprüfen, ob die Beschwerde begründet ist. Wenn die Untersuchung zu dem Ergebnis geführt hat, daß eine Unterlassung einer Kommune vorliegt, dann kann der Minister eine Order (Spezialverordnung) erlassen, die die betreffende Kommune anweist, innerhalb einer Frist in der Order bezeichnete Handlungen vorzunehmen.

Es darf zwar in der Regel vorausgesetzt werden, daß die Kommunen auf eine solche Order der Zentrale hin das Versäumte nachholen und die ihnen anbefohlenen Akte ausführen. Der Gesetzgeber hat aber Vorsorge getroffen für den Fall, daß die Kommunen der Order des Ministers nicht Folge leisten.

Der Minister hat die Wahl, zwei Wege zu gehen. Er kann entweder die Kommunen zwingen, das ihnen Anbefohlene selbst auszuführen, oder aber er kann durch andere Organe die versäumten Pflichten der Kommune erfüllen lassen. Es steht also nach Erlaß einer Order neben der Möglichkeit, die Kommunen zum Handeln zu zwingen, ein weiterer Weg offen, nämlich ihr Handeln zu ersetzen.[52] In dem Sonderfall, der uns hier als Beispiel dient, kann der Minister — „instead of enforcing that order" — das County Council mit dessen Zustimmung dazu ermächtigen, die Order auszuführen. Die Zentralbehörde kann also ihrer von der betroffenen Kommune nicht

51) S. 13.

52) Koellreutter, a.a.O., S. 83 spricht unter Einbeziehung des noch zu erörternden Writ of Mandamus von einer „Art von Verwaltungszwang".

befolgten Anweisung dadurch Geltung verschaffen, daß sie eine höhere Kommune — nicht im Sinne von übergeordnet zu verstehen — ermächtigt, die versäumten Handlungen vorzunehmen. Beachtlich ist dabei wieder, daß die Zentrale nicht schlechterdings das County Council „beauftragen" kann, sondern ihm nur mit seiner Zustimmung die Ermächtigung geben („to empower") kann. Der Minister ist hier befugt, im Einzelfalle die gesetzlichen Rechte einer Kommune einer anderen zur Ausführung zu übertragen.

In anderen Fällen hat der Minister die Wahl, wie er die fehlenden Akte der Kommune ersetzen will. Er kann nach Erlaß einer Order selbst die Tätigkeit der Kommune ausüben, oder in der oben angegebenen Weise das County Council ermächtigen.[53]

In wieder anderen Fällen steht der Zentralbehörde nur ein Weg zur Verfügung, der aber dem Wesen der Sache nach der einzig gegebene ist, da eine Willenserklärung der Kommune zu ersetzen ist. Wie uns schon mehrfach begegnet ist, schreiben die Verwaltungsgesetze häufig den Kommunen die Aufstellung von sogenannten Schemes vor. In der Town Planning Act von 1925 ist sogar vorgesehen, daß Schemes von den Owners (Eigentümern, Besitzern) den Kommunen in Vorschlag gebracht und von diesen dann adoptiert werden. Bei dieser Adoption handelt es sich um die Abgabe einer Willenserklärung der Kommune. Wird diese nicht ausgesprochen, so bleibt der Zentralbehörde zunächst die Möglichkeit, durch Order der Kommune die Abgabe dieser Willenserklärung aufzugeben. Daneben hat sie die Möglichkeit, die fehlende Willenserklärung der Kommune zu ersetzen und das geschieht am einfachsten dadurch, daß einer Willenserklärung der Zentrale dieselben rechtlichen Wirkungen beigelegt werden, als sei sie von der Kommune abgegeben. So ist es denn auch in der Town Planning Act von 1925 vorgesehen.[54] Die von den Kommunen adoptierten Schemes bedürfen der Zustimmung der Zentrale. Wenn nun die Kommune eine Adoption nicht vorgenommen hat, so kann die Zentrale einfach ihre Approval erklären und das Scheme erlangt dann dieselbe rechtliche Bedeutung, als wenn es zuvor von der Kommune adoptiert worden wäre.

---

53) S. 13.
54) S. 14.

Im Anschluß hieran soll noch ein Sonderfall hervorgehoben werden, in dem die Zentrale auf dem ihrer Einwirkung dem Grundsatze nach entzogenen Gebiete des Beamtenrechts eingreifen kann. Die Kommunen sind durch Gesetz verpflichtet, gewisse Beamte zu ernennen, sind aber in ihrer Auswahl völlig frei. Auf dem Gebiete der Armenverwaltung, die wie wir wissen, am meisten zentralen Eingriffen unterliegt, hat nun gerade die neue Poor Law Act von 1927 eine Bestimmung gebracht,[55] die dem Minister of Health eine Eingriffsmöglichkeit gibt, wenn die Kommunen nicht die nötigen Beamten ernennen. Wenn die Armenbehörde, damals noch die Guardians jetzt (LGA. 1929) die County Councils innerhalb von 28 Tagen nach Aufforderung durch den Minister es unterläßt, einen Beamten entweder in eine neugeschaffene oder in eine unbesetzte Stelle zu ernennen, so kann das der Minister selbst tun und zugleich das Gehalt bestimmen. Ein solcher vom Minister ernannter Armenbeamter hat nach ausdrücklicher Gesetzesvorschrift dieselben Rechte und Pflichten wie ein von der Kommune angestellter Beamter.

Auch in dem geschilderten Falle liegt es so, daß eine Kommune es unterlassen hat, einen Verwaltungsakt vorzunehmen, der in einer Willenserklärung besteht. Daher war auch hier die für den Gesetzgeber angezeigte Regelung, daß die Zentrale in die Lage gesetzt wird, mit gleicher Rechtswirkung die Willenserklärung anstelle der Kommune abzugeben.

Diese Art der direkten Kontrolle, wie man sie nennen kann, ist in beachtlichem Umfange erst in neuester Zei in Erscheinung getreten, wie ja auch die Jahreszahlen der angeführten Gesetze zeigen. Immerhin hat sie nicht etwa völlig die früher ganz besonders im Vordergrund stehende indirekte Kontrolle verdrängt, bei der den Kommunen nicht Orders im einzelnen gegeben werden, sondern durch andere Maßnahmen indirekt auf die Pflichtenerfüllung der Kommunen eingewirkt wird. Ehe uns aber diese, den Engländern lange einzig und allein bekannte Art zentraler Aufsicht beschäftigt, bleibt noch zu betrachten, wie die Zentrale — auf dem Gebiet der direkten Kontrolle — ihre Orders erzwingen kann.

Es war oben gesagt, daß die Möglichkeit der Erzwingung einer solchen, an eine Kommune gerichteten Order häufig neben einer Ersetzung der unterlassenen Tätigkeit der Kom-

55) S. 30.

mune gegeben ist. Es finden sich freilich auch genug Fälle, in denen dem zentralen Staatsorgan keine Wahl gelassen ist, den einen oder anderen Weg zu beschreiten. Eine Abwägung, wie häufig die eine und die andere Regelung vorkommt, wäre kaum von Nutzen. Unser Hauptaugenmerk gilt vielmehr der Frage, wie ein kommunaler Akt zwangsweise herbeigeführt wird. Und da treffen wir in der Tat auf eine merkwürdige Regelung, die als Kommunalaufsichtsmittel im preußischen Recht ihresgleichen vergeblich suchen dürfte. Die zentrale Staatsbehörde nimmt nämlich die Hilfe eines Gerichtshofes in Anspruch und erwirkt von ihm ein sogenanntes Writ of Mandamus.

Diese Art der Aufsicht ist einem älteren Verfahren nachgebildet und findet noch ganz in den ehemaligen Formen statt. Der Ursprung ist zu suchen in dem alten Prerogative Writ of Mandamus.

Short und Mellor sagt darüber[56]:

„The prerogative Writ of Mandamus may be defined as a high Prerogative Writ issuing of the Crown Side of the King's Bench Division of the High-Court, whereby the Court in the King's Name commands the person to whom it is addressed to perform some Public or Quasi-public legal duty which he has refused to perform and the Performance of which cannot be enforced by any other legal remedy."

Das Writ of Mandamus ist also auf einen bestimmten Kreis von Fällen beschränkt, indem es nur zur Erzwingung öffentlicher gesetzlicher Pflichten und auch nur als sekundärer Rechtsbehelf geschaffen ist.

Ihm nachgebildet ist das sogenannte Statutory Mandamus. Dieses ist auch ein Befehl der King's Bench Division of the High Court an die öffentlichen Behörden, der sie zur Erfüllung ihrer Pflichten zwingt. Aber zum Unterschiede gegenüber seinem Vorbilde hat es nicht zur Voraussetzung, daß alle anderen Rechtsbehelfe erschöpft sind. Das folgt schon daraus, daß es, wie sein Name Statutory Mandamus sagt, in den Einzelfällen gesetzlich vorgesehen ist. Im übrigen gelten aber dieselben Rechtsgrundsätze wie für das High Prorogative Mandamus. Das Erfordernis, daß es sich um eine Imperative Duty handelt, und nicht um eine Pflicht, deren Erfüllung im Belie-

56) Crown Officers Practice, S. 197.

ben der Behörde steht, ist ja ohne weiteres dadurch gewahrt, daß die Gesetzesbestimmung — die die Erzwingung durch Writ of Mandamus vorsieht — schon damit die Pflicht der Kommune zu einer Imperative Duty stempelt.

Die öffentliche Natur der Pflicht ist auch ohne weiteres gegeben, indem eben die staatliche Zentralbehörde die Kommunen zur Erfüllung ihrer Pflichten als öffentliche Behörden zwingen will.

Das sonst erforderliche Legal Specific Right des Antragstellers liegt von selbst in der gesetzlichen Anordnung, daß die in der Regel vorhergehende Order der Zentrale durch Writ of Mandamus erzwungen werden kann.

Die Voraussetzungen für den Erlaß des Writ of Mandamus liegen also bei dem Statutory Writ of Mandamus stets ohne weiteres vor, indem sie sich schlechterdings aus der Gesetzesbestimmung ergeben. Wovon aber das Gesetz in seinen einzelnen Vorschriften nicht spricht, ist der Inhalt eines solchen Writ of Mandamus. Es läge nahe, anzunehmen, daß der beklagten Kommune schlechterdings genau vorgeschrieben wird, welche Handlung sie vorzunehmen hat. Das ist jedoch nicht der Fall. Hier greift vielmehr wieder die alte Auffassung durch, daß die Kommunen in der Art ihrer Aufgabenerfüllung freie Hand haben sollen. Wenn wir uns der geschichtlichen Vergangenheit erinnern, so war früher überhaupt nur eine gerichtliche Kontrolle der lokalen Verwaltung vorhanden, die sich naturgemäß nur auf die Gesetzlichkeit ihrer Maßnahmen erstreckte. Diese Grundauffassung hat sich bis heute erhalten und findet eine Durchbrechung nur in solchen Fällen, wie sie oben geschildert sind, in denen sogar die Zentralbehörde anstelle der Kommune handelt. Dabei ergibt es sich von selbst, daß die Zentrale, wenn sie einen eignen Akt anstelle der Kommune vornimmt, alle Einzelheiten regeln muß und sich dabei im einzelnen von Zweckmäßigkeitserwägungen leiten läßt.

Anders ist es bei dem Erlaß eines Writ of Mandamus; denn hier soll ja nicht ein Akt der Kommune ersetzt, sondern erzwungen werden. Ihr wird befohlen, zur Erfüllung einer bestimmten Pflicht zu handeln. Wie sie sich aber ihrer Aufgabe entledigt, soll immer noch in ihrem Ermessen stehen. „Mandamus will not issue to compel an act to be done in a particular manner. The function of a manda-

mus is to compel a thing to be done, but the manner of doing it will not be prescribed".[57]

Dieses eigenartige Mittel staatlicher Kommunalaufsicht ist gerade in den neueren Gesetzen mehrfach vorgesehen, was eine Verstärkung der Staatsgewalt gegenüber den Kommunen bedeutet. Freilich sagt z. B. Lowell[58], daß es zur Anwendung dieses äußersten Mittels in der englischen Praxis bisher sehr selten gekommen sei. Das ist jedoch eine Erfahrung der Staatspraxis und kann wohl im allgemeinen als erfreuliches Zeichen guter Beziehungen zwischen Staat und Kommunen aufgefaßt werden. Es berührt aber nicht die Tatsache, daß die Rechtsstellung des Staates in dieser Hinsicht eine recht starke ist.

Die bisher erwähnten Mittel kommunaler Aufsicht kann man wohl zusammenfassen unter dem Namen „unmittelbare Aufsicht", indem sie auf Verhinderung oder Bewirkung b e s t i m m t e r[59] Akte der kommunalen Behörden gehen.

Daneben besteht eine andere Art kommunaler Aufsicht, die man als „mittelbare" bezeichnen kann. Sie ist nicht auf oder gegen den einzelnen Akt gerichtet, sondern übt in anderer Weise einen gewissen Zwang auf die Kommunen aus, um sie auf den vorgeschriebenen Weg zu bringen.

Diese Art der Aufsicht ist lange Zeit von der englischen Verwaltungsgesetzgebung bevorzugt, ja fast allein gepflegt worden, während in jüngster Zeit die Fälle unmittelbarer Aufsicht eine erhebliche Vermehrung erfahren haben, wie sich ja aus den oben erwähnten Gesetzesbestimmungen, die alle jüngeren Datums sind, ergibt. Freilich ist die mittelbare Aufsicht daneben bestehen geblieben und auch das neue Verwaltungsgesetz aus dem Jahre 1929 erhält gerade die bedeutsamste Einrichtung mittelbarer Aufsicht — den neuen Verhältnissen angepaßt — aufrecht.

4) A u d i t.

Die wichtigste Art mittelbarer Aufsicht begegnet einem auf dem Gebiete des kommunalen Finanzwesens.

Die englischen Kommunen sind hinsichtlich ihrer Vermögensverwaltung grundsätzlich unabhängig. Das schließt

57) Siehe Artikel „Actions by and against Local Authorities", in der Encyclopaedia, Bd. I, S. 220.
58) a.a.O., 289.
59) d. h. nicht inhaltlich im einzelnen bestimmt.

nicht aus, daß sie — wie auch bereits erörtert — zu gewissen finanziellen Maßnahmen, z. B. Anleiheaufnahme, der Genehmigung des Staates bedürfen. Ebensowenig tut es ihrer Unabhängigkeit Abbruch, daß ihren Einnahmen, soweit sie aus Steuern bestehen, eine Grenze gesetzt ist, indem zwar die Höhe der zu erhebenden Steuern in das Belieben der Kommunen gestellt ist, nicht aber die Steuerarten; diese sind gesetzlich geregelt.

Die Unabhängigkeit der Kommunen auf finanziellem Gebiete zeigt sich besonders darin, daß sie keinesfalls ihren Haushaltsplan etwa einer Aufsichtsbehörde unterbreiten müssen. Soweit keine Beschränkung hinsichtlich des Erwerbes von Land — Beschränkungen von juristischen Personen, die unserem deutschen Rechte nicht durchweg fremd sind — vorliegen, können die Kommunen jede Verfügung über ihr Vermögen treffen.

Eine Einwirkungsmöglichkeit hat sich der Staat jedoch in einer ganz eigenartigen Weise gewahrt, in Gestalt des sogenannten Audit. Regelmäßig jährlich — auf Anordnung der Zentrale auch zu beliebiger Zeit — findet eine Rechnungsprüfung statt. Ausgeübt wird sie durch besoldete Beamte der Zentralbehörde, die sogenannten District Auditors[60]. Sie bilden etwa ein Gegenstück zu den Inspectors, unterscheiden sich aber andererseits von ihnen dadurch, daß sie selbst Aufsichtsmaßnahmen ergreifen.

Nicht alle Kommunen müssen sich eine solche Rechnungsprüfung von seiten staatlicher Beamter gefallen lassen. Die Boroughs sind hier wieder vor den anderen Kommunen ausgezeichnet[61]. Bei ihnen findet die Rechnungsprüfung nicht durch staatliche Beamte, sondern durch drei eigne Auditors statt, von denen einer vom Mayor ernannt, zwei vom Council gewählt werden. Diese Ausnahmestellung genießen die Boroughs aber nicht restlos. Als Education Authoritis und als Behörden der Wohnungsbauverwaltung stehen sie auf gleicher Stufe mit allen anderen Kommunen[61].

Ebenso behandelt die Local Government Act von 1929 die County Boroughs, soweit sie als Armenbehörden fun-

60) LGA. 1888, S. 71; MCA. 1882, SS. 26—28, 233; LGA. 1894, S. 58; Finance Act 1921, S. 61; PHA. 1875, SS. 247, 250.

61) Harris, Problems usw., S. 385. „But by a curicus survival of old arrangements most of the boroughs are exempt from his (scil. District Auditor) jurisdiction except as regards education accounts."

gieren. Eine der wichtigsten Bestimmungen des neuen Verwaltungsgesetzes ist gleich S. 1., die die Befugnisse der bisher bestehenden Poor Law Guardians auf die County und County Borough Councils überträgt. Die Armenverwaltung ist, wie hier erinnert sein mag, der nunmehr vor fast 100 Jahren als erster reformierte Verwaltungszweig, auf dem gleich eine für englische Verhältnisse besonders starke zentrale Aufsicht geschaffen wurde. In sein System würde eine Lücke gebracht werden, wenn man die neuen Armenbehörden verschieden behandelt hätte und auf diesem Gebiete die sonst unterschiedliche Stellung von Counties und County Boroughs aufrecht erhalten hätte. Es wäre das ein Rückschritt auf der bisher innegehaltenen Entwicklungslinie des Armenwesens.

Daher sieht S. 57 der Local Government Act von 1929 vor, daß von den County Boroughs alle accounts (Rechnungen und Belege) über Einnahmen und Ausgaben (Receipt and expenditure), die ihre Tätigkeit als Armenbehörde betreffen, gesondert gehalten und hinsichtlich der Rechnungsprüfung genau so behandelt werden sollen, wie es bei den County Councils geschieht und bei den früheren Armenbehörden bis jetzt geschah.

Zusammengefaßt unterliegt also die gesamte finanzielle Tätigkeit der Kommunen der staatlichen Rechnungsprüfung mit Ausnahme der Boroughs, die nur auf gewissen Gebieten dieser Aufsicht unterworfen sind. Der sogenannte Audit kann daher als ein ziemlich umfangreiches Aufsichtsmittel angesprochen werden.

Das Ziel der Tätigkeit der staatlichen Auditors ist ein doppeltes. Die Prüfung der Auditors erstreckt sich zunächst darauf, daß die accounts — vielleicht am besten mit Buchführung zu bezeichnen — „arithmetically right and in due order" sind, d. h. rechnungsmäßig stimmen und ordnungsmäßig, d. h. den Verwaltungsvorschriften entsprechend, geführt sind.[62]

Bedeutsamer im Sinne unserer Betrachtung ist aber das zweite Ziel des Audit, nämlich festzustellen, ob die Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft der Kommunen ihren durch Gesetz und Verordnung geregelten Pflichten und Befugnissen

62) Harris, Problems usw., S. 286.

entspricht[62]. Es liegt aber das entscheidende Gewicht auf der Prüfung der Ausgaben. Daß die Kommunen auch ihre Pflichten erfüllen, wird einmal durch die bereits behandelten Maßnahmen unmittelbarer Aufsicht bewirkt, andererseits durch eine später zu erörternde Handhabe mittelbarer Aufsicht.

Die Tätigkeit der Auditors hat aber ein negatives Ziel. Sie soll eine Befugnisüberschreitung unterbinden. Sie soll verhindern, daß die Kommunen ihre Mittel zu Zwecken verwenden, die nicht in den Rahmen ihres Aufgabenkreises fallen.[63]

Zur Erreichung dieses Ziels steht den Auditors eine Maßnahme zur Verfügung, die sie selbständig ergreifen können. Sie haben die Befugnis, mit Ausgaben, die nicht durch Gesetz oder Verordnung gerechtfertigt sind, die verantwortlichen Councillors oder Beamten zu belasten (Surcharge), d. h. ihnen den Ersatz des beanstandeten Ausgabenpostens aufzuerlegen. Die belastete Person hat dagegen zwei Rechtsbehelfe nach Wahl; sie kann gegen den Entscheid des Auditors Einspruch einlegen und ein Writ of Certiorari beim obersten Gerichtshof in London beantragen, oder aber ihren Einspruch an den Minister leiten.[64]

Wie sich das Rechtsmittelverfahren abspielt, sei hier außer Acht gelassen. Zu bemerken ist lediglich, daß der Minister (of Health) die Befugnis hat, auch ungesetzliche Zahlungen zu billigen. Er ist also nicht nur dazu berufen, den Einzelfall vom Standpunkte des Gesetzes aus zu betrachten, sondern kann nach freiem Ermessen zugunsten der Kommunen oder auch der betroffenen Persönlichkeit vom Gesetze abweichen, wenn ihm die kommunale Maßnahme trotz ihrer Ungesetzlichkeit zweckmäßig erscheint. Diese Ordnung läßt die Einrichtung des Audit weniger als eine Maßregel zum Schutze der Kommune selbst oder ihrer Angehörigen gegenüber ihren Beamten oder gewählten Organen als vielmehr als reines Aufsichtsmittel des Staates erscheinen, indem eben der Staat nicht gezwungen ist, gegen eine ungesetzliche Maßregel auf alle Fälle einzuschreiten, sondern auf die ihm gewährte Befugnis nach Belieben verzichten kann.

---

63) Harris, a.a.O., S. 387: „It is the function of the district auditor to restrain the Local Authority from doing more than it is permitted to do, to restrain it from overstepping the limits which have been laid down."

64) PHA. 1875, S. 247.

Beachtlich ist die Art und Weise, wie der Staat durch dieses Aufsichtsmittel zu einer Einwirkung auf die Kommune gelangt. Er ergreift bei dieser Maßnahme nicht eigentlich die Kommune selbst, sondern natürliche Personen, indem er den einmal geschehenen ungesetzlichen Akt nicht verhindert und nicht aus der Welt schafft, sondern seine finanziellen Folgen auf natürliche Personen abwälzt.

Er wendet sich nicht gegen den kommunalen Akt selbst, sondern gegen die verantwortlichen Personen. Er wendet seine finanziellen Folgen von der Kommune ab und wirkt durch Belastung des Organs gleichsam vorbeugend auf die zukünftige Tätigkeit ein. Dieser Umstand zeigt vielleicht am besten das Wesen des Audit und seine Natur als mittelbare Aufsichtsmaßnahme.

5. Grants in Aid.

Zu diesem Aufsichtsmittel finanzieller Natur gesellt sich noch ein weiteres, nur mit dem Unterschiede, daß es nicht natürliche Personen ergreift, sondern das Vermögen der Kommunen selbst. Im übrigen ist es aber auch unter die mittelbare Aufsicht zu rechnen und zeigt auch das Wesen einer auf die Zukunft gerichteten Maßnahme. Man muß sich freilich darüber klar sein, daß auch Mittel der Kommunalaufsicht, die zwar erst nachträglich angewandt werden, stets eine gewisse gegenwärtige Einwirkung ausüben, indem eben die rechtlich vorgesehene Möglichkeit eines staatlichen Eingriffs gleichsam ihre Schatten vorauswirft.

Einen weiteren Unterschied zwischen dem Audit und der jetzt zu besprechenden Maßnahme gilt es hervorzuheben. Der Audit soll die Kommunen anhalten, nicht über die Gesetze hinauszugehen, er war ein Mittel der sogenannten negativen Staatsaufsicht, während das System der Grants in Aid die Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben treiben soll und daher eine Maßnahme der positiven Staatsaufsicht ist.

Die sogenannten Grants in Aid sind Beihilfen aus staatlichen Mitteln zu den Ausgaben, die die Kommunen in Erfüllung ihrer Pflichten machen.[65] Die Grants wurden früher in Form von Special Grants gezahlt, d. h. für jedes Verwal-

65) Harris i. Reichsverw. Bl., S. 379

tungsgebiet besonders. In diesem Zustande ist ebenfalls durch die Local Government Act von 1929 eine bedeutende Aenderung eingetreten.

Erhalten geblieben ist die Zahlung von Special Grants auf den Gebieten des Polizei-, Bau- und Schulwesens.[65] Der Grund dieser Maßnahme ist vielleicht nicht ganz durchsichtig; möglich wäre es, daß der Staat dem System der Special Grants besondere Bedeutung beimaß und daher trotz anderer Gründe ihrer auf den genannten, sehr wichtigen Verwaltungsgebieten nicht entraten zu können glaubte.[66] Erst in jüngster Zeit ist in der Education Act von 1925 die Zahlung von Special Grants auf dem Gebiete des Schulwesens aufrecht erhalten und gesetzlich neu festgelegt worden. Diese Regelung mag als Beispiel dienen. In S. 118 des genannten Gesetzes ist zunächst dem Board of Education (als Zentralbehörde für das Schulwesen) die Befugnis eingeräumt, regulations zu erlassen, in denen Betrag, Bedingungen und Beschränkungen der zu zahlenden Grants festgelegt werden. Die Zahlung der Grants erfolgt aus Mitteln, die vom Parlament vorgesehen werden. Die Gesamtsumme der zu zahlenden Grants soll im einzelnen Falle nicht geringer sein als die Hälfte der von den Kommunen als Education Authorities aufgewendeten Beträge. Wenn die auf eine Kommune entfallende Staatsbeihilfe die Hälfte nicht erreicht, dann soll noch eine sogenannte Deficiency Grant gezahlt werden, die den fehlenden Betrag ausgleicht.

Die Einwirkung des Staates geschieht nun in der Weise, daß die Grants gekürzt werden. Das Gesetz nennt ganz eindeutig die Gründe, aus denen eine Kürzung stattfindet, nämlich, wenn die Kommune (oder wie das Gesetz regelmäßig sagt: die „Authority") die ihr nach der Education Act obliegenden Pflichten oder die Bedingungen, unter denen Grants gezahlt werden, nicht erfüllt hat.[67] Hier ist ganz klar zu sehen, daß die Grants zur Pflichtenerfüllung zwingen sollen.

Was nun die Abschaffung von Special Grants auf verschiedenen Gebieten anlangt, so beschränken sich die Bestimmungen der Local Government Act von 1929 nicht darauf, die Special Grants zu beseitigen, sondern ersetzen sie durch General Grants. Die Einrichtung der Grants als Aufsichts-

66) So sagt von Leyden, a.a.O., S. 20, daß auf diesen Gebieten die spezielle Dotierung das Mittel ist, um die unentbehrliche Ingerenz des Staates herbeizuführen

67) „. . . .by reason of the failure of an authority to perform its duties under this Act or to comply with the conditions on which grants are made. . ."

mittel hatte sich wohl doch als zu wirksam erwiesen, als daß man sie jetzt ohne Ersatz hätte wegfallen lassen. Es ist sogar zu vermuten, daß man überhaupt nicht an eine Aenderung des bisherigen Zustandes herangegangen wäre, wenn nicht diese Umgestaltung der Grants innerhalb einer finanziellen Neuregelung notwendig geworden wäre.

Die Local Government Act von 1929 bringt nämlich eine bedeutsame Senkung der einzigen direkten Steuer, die die Kommunen erheben, der Grundsteuer.[68] Erreicht ist dieses Ziel nicht durch eine Senkung des Steuersatzes — dessen Höhe von jeher im Belieben der Kommunen stand — sondern teilweise durch eine Steuerbefreiung schlechthin, teilweise durch eine Veränderung in der Bewertung des Steuerobjekts. So wird beispielsweise landwirtschaftlich genutzter Grund und Boden gänzlich von der Heranziehung zur Grundsteuer befreit (S. 67 des Gesetzes), während industrieller Verwendung dienender Grundbesitz zu drei Vierteln befreit wird (S. 68).[69] Damit ändern sich die Einnahmen der Kommunen beträchtlich. Es ist selbstverständlich, daß ihnen zum Ausgleich irgendwelche Mittel zur Verfügung gestellt werden mußten. In diese Neuregelung hat man dann gleich die Grants einbezogen und die Gelegenheit zur Vereinfachung des ganzen Systems ergriffen.

An die Stelle der Special Grants tritt ein allgemeiner Staatszuschuß, der die Kommunen zugleich für den Steuerausfall und die Abschaffung der Grants entschädigen soll.[70] Die englische Bezeichnung dafür ist General Exchequer Contribution (LGA. 1929 S. 86). Errechnet wird der Betrag dieser General Exchequer Contribution aus der Zusammenzählung dreier Posten. Zu dem Betrage, den alle Kommunen zusammengenommen durch die Steuersenkung verlieren, kommt der insgesamt durch Wegfall der Grants erlittene Ausfall. Dazu tritt noch eine Erhöhung, die in den ersten Jahren 5 Millionen Pfund jährlich betragen wird. Die so errechnete General Exchequer Contribution wird nun an die Kommunen verteilt. Das geschieht nicht etwa, indem man den Ausfall der einzelnen Kommune berechnet und ihr diesen ersetzt, die Vertei-

68) von Leyden, a.a.O., S. 19. Schon in Gneists Definition (oben S. 10) ist von lokaler Grundsteuer die Rede. Diese Art der Gemeindesteuer ist also schon alt und es hat sich daran nichts geändert, daß sie die einzige direkte Steuer ist.

69) Part. V. (SS. 67—84) der LGA. 1929 ist sedes materiae der Steuerreform.

70) S. 85 der LGA. 1929 spricht den Wegfall derjenigen Grants aus, die in der 2. Schedule zur LGA. 1929 aufgezählt sind.

lung regelt sich vielmehr nach einem nicht ganz einfachen Schlüssel. Der Anteil der Grafschaften und Grafschaftsstädte wird nach ihrer „Weighed Population" berechnet. Diese wieder ergibt sich aus mehreren Faktoren, die man wohl als maßgebend für die Bedürfnisse eines Gemeinwesens erachtet hat, so dem Anteil der Kinder unter 5 Jahren an der Bevölkerung, dem Steuerwert pro Kopf, dem Anteil der versicherten Arbeitslosen und endlich der Bevölkerungsdichte auf die Meile öffentlicher Straßen.[71]

Der so errechnete Anteil der einzelnen Grafschaft oder Grafschaftsstadt, genannt CountyApportionment oder County Borough Apportionment, gelangt nicht voll zur Auszahlung. Es werden davon Teile für die County Districts zurückbehalten. Der zur Auszahlung gelangende Teil führt die Bezeichnung General Exchequer Grant. Außer ihm werden noch Additional Exchequer Grants gezahlt (Zusatzzuschüsse). Von den Einzelheiten soll aber abgesehen werden und unsere Beachtung soll der Frage zugewandt werden, inwieweit diese General Exchequer Grants im Rahmen der Staatsaufsicht die gleichen Zwecke erfüllen wie die bisherigen Special Grants.

Die Bestimmung über Zeit und Art der Zahlung der Grants ist in der Local Government Act der Treasury überlassen.[72]

Im übrigen aber ist es der Minister of Health der maßgebenden Einfluß auf die Zahlung der Grants hat. S. 104 enthält seine Befugnisse „To reduce" Grants; danach kann er unter den aufgezählten Voraussetzungen die Grants um einen in seinem Ermessen stehenden Betrag mindern.

Das Gesetz sieht drei Fälle vor:

1) Wenn der Minister entweder auf Vorstellungen („by any association or other body of persons experienced or interested in matters relating to public health") oder ohne daß solche erhoben werden, überzeugt ist, daß ein Council verfehlt hat, einen vernünftigen Grad von Wirksamkeit und Fortschritt in der Erfüllung seiner Pflichten inbezug auf die Public Health Verwaltung zu erreichen oder aufrecht zu erhalten.[73] Bei der Beurteilung ist Rücksicht zu nehmen auf den

71) Näheres bei Harris i. Reichsverw.Bl. 1919, S. 379; Robson i. Dtsch. Volkswirt, 3. Jgg., S. 1069; von Leyden, a.a.O., S. 21 flg.

72) LGA. 1929, S. 103.

73) Die deutsche Uebersetzung klingt etwas unbeholfen, wenn sie nicht zu frei sein soll; der englische Text lautet: „that the council have failed to achieve or maintain a reasonable standard of efficiency and progreß in the discharge of their functions."

Zustand in anderen Verwaltungseinheiten, deren geldliche Hilfsquellen und andere bestimmenden Umstände dem Wesen nach ähnliche sind. Zugleich muß der Minister der Ueberzeugung sein, daß die Gesundheit oder Wohlfahrt der Einwohner durch die erwähnten Mängel gefährdet war oder ist.

2) Wenn der Minister die Ueberzeugung erlangt hat, daß die Ausgaben des Councils übermäßige und unvernünftige waren. Als Maßstab sind wieder entsprechende Gebiete heranzuziehen.

3) Wenn der Minister of Transport Nachricht gibt, daß er überzeugt ist, daß ein Council verabsäumt hat, seine Wege in zufriedenstellendem Zustande zu halten.

Diese dem Gesetze entnommene Aufzählung zeigt, daß die Eingriffsmöglichkeit des Ministers eine recht ausgedehnte ist. So spricht denn auch Jennings[74] aus, daß die jetzige Befugnis des Ministers weitergehe als die frühere. Seinerzeit habe der Minister mittels der Grants einen Einfluß gehabt nur auf den speziellen Zweig, für den die Grant gezahlt wurde, während sich seine Einwirkung jetzt auf das gesamte Gebiet sanitärer Verwaltung erstreckt. Außerdem, so hebt Jennings hervor, könne die „Block Grant" um einen beliebigen Betrag gekürzt werden, während früher gewisse Grenzen gesteckt waren. Und endlich ist die Aufsicht inbezug auf übermäßige Ausgaben vollkommen neu und erstreckt sich auf Aufwendungen der Kommunen jeder Art, also einschließlich der für Erziehungswesen und Handel.

In der Tat scheint die auffallendste Bestimmung zu sein, daß die Grants gekürzt werden kann bei übermäßigen Ausgaben. Das ist eine wirksame und zweckmäßige Ergänzung zum Audit. Denn dort war der Ausgangspunkt für das Eingreifen des Auditors die Frage, ob die Kommune ihre Mittel für die ihr gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben verwendet hatte. Der Auditor richtet seinen Augenmerk darauf, ob die Expenditure illegal war, d. h. durch das Gesetz nicht gerechtfertigt. Ganz im Gegenteil ist die Kürzung der Grant vorgesehen, auch wenn die Kommunen nur sich streng im Rahmen der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben gehalten haben. Sie wendet sich gegen unwirtschaftliche Maßnahmen innerhalb der Pflichterfüllung. Es geht hier also nicht darum, die Tätigkeit der Kommunen in den Rahmen der

74) Officials and Councillors Guido to the Local Government Act 1929, Anm. zu S. 104.

Gesetze zu bringen, sondern der Minister schreitet nach freiem Ermessen ein. Freilich darf nicht übersehen werden, daß das Gesetz stillschweigend zugleich mit der Pflichtenerfüllung eine Erfüllung der Aufgaben nach Art „einer ordentlichen Kommune" — um einmal diese Wendung zu gebrauchen — vorschreibt, und insofern auch unwirtschaftliche Maßnahmen in gewissem Sinne „illegal" sind.

Jedenfalls aber erfüllt die vorgesehene Grantkürzung als Aufsichtsmittel in einer Hinsicht einen ähnlichen Zweck wie der Audit, indem nämlich nicht die Kommunen in positiver Richtung angetrieben werden, sondern von einer unwirtschaftlichen Art der Aufgabenerfüllung zurückgehalten werden sollen. In diesem Punkte greift also die Grantkürzung in das Gebiet negativer Staatsaufsicht hinüber, während sie im allgemeinen zur positiven Staatsaufsicht gehört, indem sie ja darauf angelegt ist, die Arbeit der Kommunen im Sinne einer „efficiency" zu beeinflussen.

Der Minister ist bei der Kürzung der Grants nicht völlig frei, sondern einer Kontrolle des gesetzgebenden Körpers unterworfen. S. 104 verlangt, daß bei Kürzung der Grants der Minister dem Parlament einen Bericht vorlegt, der die Höhe der „reduction" und die Gründe dieser Maßnahme angibt. Freilich äußert sich das Gesetz nicht darüber, ob und in welcher Weise das Parlament dazu Stellung nehmen und eingreifen kann. Es bleibt daher die Vermutung, daß in einem solchen Falle der gesetzgebende Körper durch eine Special Act die volle Auszahlung des Grant anordnet. Das wird erst die Zukunft lehren. Möglich ist aber auch die Annahme, daß das Gesetz sich damit begnügen will, den Minister nur zu zwingen, bei seiner Entschließung sorgfältig vorzugehen und seine Gründe schriftlich festzulegen.

Wie auch immer die Kontrolle gedacht ist und ausgeübt werden wird, die Zuweisung und Kürzung staatlicher Grants bleibt ein wirksames Mittel kommunaler Aufsicht, welches einer Parallele im preußischen Verwaltungsrecht entbehrt.

6. Funktionenübertragung.

Endlich seien noch zwei weitere Maßnahmen staatlicher Aufsicht erwähnt, eine auf dem Gebiete der Public Health, eine auf dem Gebiete der Armenverwaltung.

Das zu besprechende Aufsichtsmittel auf dem Gebiete der Public Health Verwaltung dankt seine Einführung erst

dem neuen Verwaltungsgesetze (LGA. 1929). S. 57 sieht ein Eingreifen des Ministers vor, wenn ein District Council, — welches gegenwärtig die Gesundheitsbehörde[75] ist — sich einer Unterlassung schuldig gemacht hat („have made default") hinsichtlich irgendeiner seiner Aufgaben.[76]

Wie in englischen Gesetzen vielfach angeordnet, findet zunächst eine Local Inquiry statt. Wenn deren Ergebnis den Minister zu der Ueberzeugung bringt, daß eine solche Unterlassung vorliegt, dann ergeht zunächst eine Order an das District Council, die ihm die Nachholung der versäumten Tätigkeit innerhalb bestimmter Frist aufgibt.

Erst wenn das District Council der Order nicht nachkommt, dann setzt gleichsam die „Zwangsvollstreckung" der Order ein. Der Minister kann nunmehr die betreffende Funktion entweder für eine bestimmte Zeit oder bis auf weiteres auf das Council ü b e r t r a g e n. Dieses tritt also an die Stelle des District Councils und übt dessen Funktionen aus.

Mir scheint diese Maßnahme von gewisser Aehnlichkeit mit dem oben bereits erörterten Fällen, in denen ein Einzelakt durch eine Handhabung der Zentralbehörde oder ihrer Inspectoren oder eines County Councils ersetzt wird. Nur ist der Unterschied der, daß hier die Funktion übertragen wird und nicht lediglich ein Einzelakt vorgenommen werden soll. Der Eingriff ist hier ein viel nachhaltigerer.

Aber noch auf die Aehnlichkeit mit einer Maßnahme der Kommunalaufsicht im preußischen Recht ist m. E. hinzuweisen. Ich trage keine Bedenken, die zeitweilige Uebertragung von Funktionen an eine andere Kommune mit der Einsetzung staatlicher Kommissare und Auflösung der Gemeindevertretung zu vergleichen. Auch im letzteren Falle gehen Funktionen auf andere Organe über. Gemeinsam ist ferner beiden Mitteln, daß sie nur als vorübergehend gedacht sind. Jedoch ist wohl ein Unterschied in der Intensivität des Eingriffs nicht zu leugnen, indem nämlich in Preußen ein Kommunalorgan aufgelöst wird, was im englischen Verwaltungsrecht kein Ebenbild findet, da nur gewisse Funktionen den Councils weggenommen werden, ohne daß aber ihr Bestand angetastet werden kann.

75) Peters, a.a.O., S. 62 flg. stellt fest, daß in Preußen die einzelnen Gemeinden sich nur nach formalen Merkmalen unterscheiden lassen, d. h. die verschiedenen Arten von Gemeinden haben nicht einen durch Gesetz festgelegten unterschiedlichen materiellen Wirkungskreis. Anders ist das in England. So sind eben die Districts die Organe, die im großen ganzen alle Gesundheitsverwaltung durchführen.

76) Die gleiche Regelung findet sich schon in der Allotments Act von 1922, S. 20.

Endlich soll anknüpfend an diese in S. 57 LGA. 1929 vorgesehene Funktionenübertragung einiges über die Beziehungen zwischen County und District Councils gesagt werden. Die genannte Section trägt die Ueberschrift „Relations between County Councils and District Councils in respect of Public Health Functions". Es ist nicht bloß die Uebertragung der Public Health Functions geregelt, sondern auch von einer Beisteuer der Counties zu den Kosten der District Councils für Public Health Zwecke und von einer Uebernahme der Funktionen im Wege eines Agreement die Rede. In diesem Zusammenhang mag auf einige Gesetzesbestimmungen hingewiesen werden, die dem County Council — wie oben schon angedeutet — in einzelner Hinsicht die Stelle einer aufsichtsführenden Mittelbehörde einräumten.

Es handelt sich um Maßnahmen, die in der Local Government Act von 1894 vorgesehen sind. Sie betreffen die Tätigkeit der District Councils als Public Health Behörde und ordnen ein Eingreifen der County Councils an. Wenn nämlich ein District Council unterlassen hat, eine Parish mit hinreichender Kanalisation oder Wasserversorgung zu versehen oder die Unterhaltung oder Instandsetzung eines Highway versäumt hat, dann schreitet das County Council auf Beschwerde des betroffenen Kirchspiels ein. Erforderlich ist, daß durch die Unterlassung die Volksgesundheit gefährdet ist und daß die unterlassenen Maßnahmen mit angemessenem Aufwand durchgeführt werden können. Wie in den meisten Fällen, so ist auch hier eine Local Inquiry vorgesehen, ehe der Grafschaftsrat vorgeht. Bestätigt diese Untersuchung das Vorbringen des klageführenden Kirchspiels, so entscheidet nunmehr das County Council und zwar kann es durch Beschluß Befugnisse und Pflichten (Duties and Powers) des District Councils, soweit sie zur Abstellung der beklagten Mängel erforderlich sind, auf sich selbst übertragen.

Eine gleiche Regelung findet sich noch in S. 26 desselben Gesetzes für den Fall, daß ein öffentliches Wegerecht gesetzwidrig gesperrt ist oder ein ungesetzlicher Eingriff geschehen ist und das District Council auf Vorstellungen nicht tätig geworden ist.

Für beide Fälle des Eingreifens bestimmt S. 63 des genannten Gesetzes das weitere Verfahren, namentlich die finanziellen Folgen.

Unter Uebergehung der Einzelheiten sei nur gesagt, daß die finanziellen Folgen für alle notwendigen Aufwendungen an Barmitteln oder durch Aufnahme von Anleihen usw. nun das District Council treffen. Diese Regelung stellt sich als selbstverständlich dar, da ja Aufgaben der District Councils ihre Erledigung finden.

Der Erwähnung bedarf, daß das County Council neben der Uebertragung der Rechte und Pflichten wahlweise auch eine andere Möglichkeit des Einschreitens hat. Es kann dem District Council im Wege einer Order aufgeben, die gerügten Mißstände abzustellen und eine Person zu ernennen, die dann zur Ausführung des in der Order Anbefohlenen befugt ist.

Es ist gar nicht zu leugnen, daß durch die vorerwähnten Rechte das County Council die Funktionen einer Kommunalaufsichtsbehörde ausübt und in dieser Hinsicht etwa die Stellung einnimmt, die sonst nur der staatlichen Zentralbehörde zukommt. Es besteht kein Bedenken, sie in dieser Beziehung mit den Kommunalaufsichtsorganen in Preußen zu vergleichen, nur darf man nicht übersehen, daß bei uns die Aufsicht durchweg von Staatsorganen ausgeübt wird, d. h. entweder von reinen Staatsbehörden oder sogar von Kommunalorganen, die aber in dieser Tätigkeit Staatsorgane sind und daher einer Anweisung von oben unterliegen, ja sogar durch Ordnungsstrafen zum Handeln angehalten werden können. Letzteres ist aber bei den County Councils auch in der vorerwähnten Betätigung nicht der Fall, sie bleiben vielmehr unabhängig und somit reine Kommunalorgane.

Sowohl dieser Umstand als auch der geringe Umfang ihrer Aufsichtstätigkeit gegenüber niederen Kommunen rechtfertigt es aber, wenn man ihnen trotzdem das Wesen einer Mittelinstanz abspricht. Es bleibt eben dabei, daß grundsätzlich nur die staatliche Zentrale den Kommunen jeder Art gegenüber das einzige Aufsichtsorgan bleibt, und daß es sich in den vorerwähnten Fällen nur um Ausnahmen handelt, die die Regel bestätigen.[77]

7) Beamtenentlassung.

Als letztes soll nun noch ein Mittel der Staatsaufsicht auf dem Gebiete der Armenverwaltung Erwähnung finden. Es handelt sich hier um eine Maßnahme mittelbarer Aufsicht in-

77) Finer i. Jahrb. d. öff. Rechts 1928, S. 112, Anm. 1: „Seit 1888 wurde die Befugnis der Grafschaft zur Prüfung der Verwaltung der kleineren Distrikte ihres Bezirks ständig erweitert; aber diese Befugnis ist im allgemeinen keine große."

sofern, als weder eine bestimmte Handlung der Kommunen erzwungen noch verhindert werden soll. Es geht vielmehr darum, einen Druck auszuüben, um den von der Zentrale erlassenen Regulations Gehorsam zu verschaffen. Der Zentrale sind hier Befugnisse in die Hand gegeben, mittels deren sie auf einzelne natürliche Personen einen Einfluß ausübt.

In S. 31 der Poor Law Act von 1927 ist dem Minister das Recht verliehen, sowohl auf Beschwerde oder Vorschlag der Poor Law Guardians (jetzt der County Councils) wie auch aus eigner Initiative jeden besoldeten Poor Law Beamten zu entlassen oder seines Amtes zu entheben. Voraussetzung ist, daß der Minister den Betroffenen für ungeeignet oder unfähig hält, seine Pflichten zu erfüllen, oder daß der Beamte sich geweigert oder absichtlich unterlassen hat, den Orders, Rules oder Regulations des Ministers zu gehorchen.

An eine solche Entlassung eines Beamten knüpft sich dann die weitere Folge, daß er die Fähigkeit verliert, zukünftig in irgendeiner Kommune zum Poor Law-Beamten ernannt zu werden oder ein Amt zu versehen, welches mit der Armenunterstützung in Verbindung steht, es sei denn, daß der Minister seine Zustimmung gibt. Beachtlich ist endlich, daß die Frist der Entlassung eine sehr kurze sein kann. Wenn der Minister in seiner Order erklärt, daß die Dringlichkeit des Falles das Inkrafttreten der Entlassungsverfügung innerhalb von zwei Wochen erfordert, dann erlangt die Order Wirksamkeit zu dem vom Minister in ihr angeordneten Zeitpunkt, auch wenn seit Zustellung einer Abschrift — was das Gesetz verlangt — noch nicht eine zweiwöchige Frist verstrichen ist.

Es kann nicht zweifelhaft sein, daß dem Minister eine sehr starke Eingriffsmöglichkeit durch die vorerwähnten Befugnisse verliehen ist.

Zu erörtern bleibt, wie sich diese rechtliche Stellung der Poor Law-Beamten in das allgemeine System des Rechts englischer Kommunalbeamter einordnet. Schon oben war die Rede davon, daß im allgemeinen die englischen Kommunen in ihrer Personalpolitik unabhängig sind und Rechtsbeziehungen der kommunalen Beamten zum Staate nicht bestehen. Harris bringt das (Problems, S. 389) durch den Satz zum Ausdruck: „Local Authority appoints and may dismiss at pleasure its own officers, who thus are in no sense the servants of the Central Government, and have nothing whatsoever to gain by complaisance towards the wishes of the Central Government".

Eine Seite weiter aber äußerst er sich über die Stellung der Chief Officers in der Armenverwaltung dahin, daß sie „the servants of the Central Government as well as of the Guardians" und „responsible to both" sind. Nach alledem ist zu betonen, daß die Abhängigkeit der Poor Law Beamten von der Zentrale eine Ausnahme gegenüber dem sonstigen Grundsatze des englischen Rechts ist.

In diesem Zusammenhange mag noch mit einem Worte auf den Begriff der mittelbaren Staatsbeamten in Preußen eingegangen werden. Es kann dabei hier einmal dahingestellt bleiben, ob die Bezeichnung unzutreffend oder unangebracht ist.[78] Das Wesentliche an der Erscheinung ist, daß die Kommunalbeamten in gewissen rechtlichen Beziehungen zum Staate stehen, was sich insbesondere in der vielfach erforderlichen Bestätigung und in der Unterworfenheit unter die Disziplinargewalt staatlicher Organe zeigt. Es kann wohl keinem Zweifel unterliegen, daß in England ein Begriff „mittelbarer Staatsbeamter" nicht besteht. Es ist schon die Rede davon gewesen, daß eine Mitwirkung der Staatsbehörde bei Ernennung und Entlasung kommunaler Beamter grundsätzlich nicht erfolgt. Nur in einigen Fällen (gerade wieder auf dem Gebiete der Armenverwaltung, das oben mehrfach als der am meisten zentralisierte Verwaltungszweig bezeichnet war) ernannte die Zentrale bei Unterlassung der Local Authority unmittelbar lokale Beamte.

Ferner aber fehlt es an der eigenartigen Gestaltung, wie sie in Preußen vorliegt, daß kommunale Organe zugleich als Staatorgane tätig werden und in dieser Eigenschaft in die staatliche Behördenhierarchie eingeordnet sind wie etwa der Bürgermeister.

Folgeweise sind auch die englischen Kommunalbeamten einer Disziplinargewalt des Staates n i c h t unterworfen.

Wie ist aber nun der Sonderfall, daß Armenbeamte vom Minister entlassen werden können im Vergleich mit den preußischen Verhältnissen zu werten? Als ein eigentliches formelles Disziplinarverfahren ist eine solche Maßnahme nicht anzusprechen. Es muß aber gesagt werden, daß sie viel weiter in die Rechte der Beamten eingreift, als das Disziplinarverfahren des preußischen Rechts, denn dieses ist gerade in

78) Helfritz, Grundriß, S. 55.

seiner Ausgestaltung als Garantie für die Rechte der Beamten gedacht.

Trotzdem ist in diesem Falle eine Aehnlichkeit mit der Stellung der preußischen Kommunalbeamten nicht zu leugnen. Es kommt eben, abgesehen von der Art und Intensivität des Eingriffs, auf das Wesentliche an, und das ist in der Möglichkeit zu sehen, daß der S t a a t eine Entlassung aussprechen kann. Es wird auch in beiden Verfahrensarten ein Verstoß gegen Pflichten gegenüber dem Staat verfolgt. Dieser Zweck tritt im englischen Gesetz ganz deutlich hervor, indem als Voraussetzung u. a. der Ungehorsam gegenüber den Rules. Orders und Regulations des Ministers aufgestellt ist.

Nicht übersehen darf aber werden, daß die Entlassungsbefugnis des Ministers auch schon besteht, wenn ein Beamter „unfit or incompetent" ist, daß also nicht durchweg die Maßnahme das Wesen einer Strafe hat, sondern einfach ein Zeichen ist, daß der englische Beamte in seiner Rechtsstellung nicht so geschützt ist wie der preußische.

Zusammenfassend sei nochmals betont, daß der Begriff des mittelbaren Staatsbeamten dem englischen Verwaltungsrechte fehlt, sich aber ein Sonderfall in der Armenverwaltung findet, der eine der preußischen angenäherte Regelung aufweist.

Rückblickend sei hier einmal festgestellt, zu welchem Ergebnis die Betrachtung des Verhältnisses von Staat und Kommunen zueinander in England im Hinblick auf deutsche Verhältnisse geführt hat.

Die Verwaltungsreform des vorigen Jahrhunderts hat die Schaffung von Kommunen gebracht, die dem Wesen nach mit den deutschen Gemeinden verglichen werden können.

Freilich erscheinen sie mehr als Glieder des Staatsorganismus, indem sie als einziger Unterbau der Zentrale nahezu die gesamte innere Verwaltung ausüben. Dahin hat der Weg über die Einsetzung von Sonderverwaltungskörpern geführt, wovon Ueberreste noch in der verschiedenen Ausgestaltung der Staatsaufsicht vorhanden sind.

Trotz dieses Einbaus in den Staatsorganismus fehlt es nicht an einer beträchtlichen Unabhängigkeit. Obwohl ein Mangel an einem bis in die Lokale durchgeführten staatlichen Behördenapparat vorliegt, kennt England kein Gegenstück zur preußischen Verwaltung der Auftragsangelegenheiten.

Vielmehr haben die englischen Kommunen durchweg die Stellung wie die deutschen Gemeinden auf dem Gebiete der eigenen Angelegenheiten.

Sie arbeiten unter der Aufsicht des Staates. Diese ist aber von dem Grundsatze beherrscht, daß ein Eingriff in den Einzelfall strengstens zu vermeiden ist. Im übrigen aber verfolgt sie — allerdings mit anderen Mitteln — die gleichen Ziele, nämlich die Anhaltung der Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben, andererseits die Verhinderung an einer Überschreitung ihrer gesetzlichen Befugnisse.

Unleugbar eine Eigenart der englischen Verhältnisse ist das Fehlen jeglicher Mittelinstanz und auch die Bevorzugung von Maßnahmen mittelbarer Aufsicht.

Im ganzen genommen aber kann die englische Lokalverwaltung, auch in ihren Beziehungen zur Zentrale, der deutschen kommunalen Selbstverwaltung als grundsätzlich ähnlich an die Seite gestellt werden.[79]

IV. Kapitel.

Die neueste Entwicklungstendenz der Selbstverwaltung in England.

Das Wort „Selbstverwaltung" hat in dieser Arbeit bisher kaum Anwendung gefunden. Das ist mit Absicht geschehen. Der Begriff Selbstverwaltung steht nicht eindeutig fest, und daher empfahl es sich, ihn bei der Behandlung des Verhältnisses von Staat und Kommunen zunächst nicht einzuführen, sondern die positive Regelung vorangehen zu lassen.[1]

Eine eingehende Auseinandersetzung mit dem Begriffe der Selbstverwaltung ist hier weder beabsichtigt noch angebracht.[2] Es mag vielmehr nur der Streitstand angedeutet und

79) Schuster i. Arch. f. öff. Recht, Bd. 19, S. 184 erkennt nur einen Unterschied von Einzelheiten an und bringt seine Auffassung über das, was an Hauptgrundsätzen gemeinsam ist, wie folgt, zum Ausdruck: „Hier wie dort werden eine große Anzahl wichtiger Verwaltungsangelegenheiten unter der Oberaufsicht der staatlichen Behörden von erwählten Körperschaften, welche eine größere oder kleinere örtliche Einheit darstellen, gehandhabt." Schuster rügt (S. 185) eine übertriebene Akzentuierung der Unterschiede zwischen englischer und deutscher Verwaltung auch im 3. Teil des Redlichschen Werkes.

1) Auch erstreckt sich die Darstellung, wenn das Thema „Staat und Kommunen" heißt nicht nur auf die Verwaltung.

2) Ausführlich wird der Begriff bei Peters, a.a.O., im ersten Kapitel behandelt, wo sich auch eine Aufzählung der hauptsächlichsten Ansichten und zahlreiche Literatur findet.

erklärt werden, in welchem Sinne das W o r t hier verstanden werden soll.

Man unterscheidet in der Regel einen politischen und einen rechtlichen Begriff der Selbstverwaltung.[3] Unter politischer (oder auch staatlicher) Selbstverwaltung versteht man — namentlich im Anschluß an von Gneist — die Mitwirkung von Laien im Ehrenamte bei der Staatsverwaltung, während man unter rechtlicher Selbstverwaltung die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch innerhalb des Staates bestehende Körperschaften des öffentlichen Rechts unter eigner Verantwortung versteht. (Auch korporative Selbstverwaltung genannt.)[4] Diese letztere Art der Selbstverwaltung hat ihren Ursprung im alten deutschen Recht.[4] Bei der Steinschen Verwaltungsreform kam es in Preußen zur Wiederbelebung der großenteils verfallenen Selbstverwaltung dieser Art (Siehe darüber im 2. Kapitel). Es genügt der Hinweis einerseits auf die Einsetzung sogenannter gemischter Laienkollegien (Bezirksausschuß, Kreisausschuß usw.) in der preußischen Verwaltung, andererseits auf den oben skizzierten Gang der englischen Verwaltungsreform, um darzutun, daß man von einem deutschen und einem englischen Prinzip der Selbstverwaltung nur noch mit Rücksicht auf den U r s p r u n g reden kann. Keinesfalls handelt es sich um Prinzipien, die in der englischen oder deutschen Verwaltung noch rein vertreten wären. Ob sich die Bezeichnung „Selbstverwaltung" aus sprachlichen oder anderen Gründen nur für die eine oder die andere der erwähnten verwaltungsrechtlichen Institutionen rechtfertigt, soll unerörtert bleiben.[5]

Jedenfalls bildet hier den Gegenstand der Betrachtung nur die von den englischen Kommunen und, soweit Vergleiche gezogen werden, von den deutschen Gemeinden ausgeübte Selbstverwaltung,[6] während das englische Friedensrichtertum[7] und die ehrenamtliche Mitwirkung von Laien bei der Staatsverwaltung ausscheidet.

---

3) Hoffmann in Von Bitter, Handwörterbuch, Bd. II. S. 602; Peters, a.a.O., S. 6 flg.; Schoen, a.a.O., im 1. Kapitel.

4) Helfritz, Grundriß, S. 8.

5) Peters, a.a.O., im 1. Kapitel, wo auch die gesamte einschlägige Literatur berücksichtigt ist.

6) Es ist nicht zu übersehen, daß Selbstverwaltung nicht nur von Kommunen ausgeübt wird, vielmehr auch von anderen Korporationen des öffentlichen Rechts (Fleiner, Institutionen, S. 105; Helfritz, in von Brauchitsch, Bd. VII, S. 10; Schoen, a.a.O., S. 13; Stier-Somlo im Handw.Bch. d. RW. Bd. 5, S. 435). Indessen darf wohl die Tätigkeit der Kommunen als Selbstverwaltung im engeren Sinne bezeichnet werden, in dem sie auch hier verstanden wird.

Endlich muß an dieser Stelle daran erinnert werden, daß das englische Recht innerhalb der Selbstverwaltung der Kommunen eine Zweiteilung wie in Preußen in Auftragsangelegenheiten (übertragener Wirkungskreis) und in Selbstverwaltungsangelegenheiten (eigner Wirkungskreis)[8] nicht kennt. Soweit im folgenden die Verhältnisse in beiden Ländern verglichen werden, kann die Tätigkeit der preußischen Gemeinden nur insoweit in Betracht kommen, als sie Selbstverwaltungsangelegenheiten betrifft.

In den vorangehenden Kapiteln hat uns zunächst der Gang der englischen Verwaltungsreform und sodann die gegenwärtige Gestaltung des Verhältnisses von Staat und Kommunen beschäftigt. Daß sich das Verwaltungsrecht gerade so wie alle Rechtsmaterien in einer dauernden Entwicklung befindet, innerhalb deren Zeiten grundlegender Veränderungen mit Zeiten fast völligen Stillstandes abwechseln, ist eine selbstverständliche Feststellung.

Es fragt sich nun, welche Entwicklungstendenzen in jüngster Zeit und zwar im wesentlichen in der Nachkriegszeit in der kommunalen Selbstverwaltung Englands in Erscheinung getreten sind.

Was die Gliederung und Verfassung der kommunalen Selbstverwaltungskörper anlangt, so sind nennenswerte Veränderungen nicht eingetreten. Die Beseitigung der Poor Law Guardians (Armenbehörde) unter Uebertragung ihrer Befugnisse auf die Grafschaften bedeutet den Wegfall besonderer Selbstverwaltungskörper, denen aber nicht die Eigenschaft von Kommunen zukam.

Daß die Verfassung und Gliederung der Kommunen unangetastet geblieben ist, erregt insofern Verwunderung, als es an Stimmen und Strömungen, die auf umfassende Umgestaltungen drängten, keineswegs gefehlt hat. Alle lokalen Bezirke empfindet man in England heute als nicht mehr angebracht, besonders aber möchte man die Grafschaft durch eine andere Verwaltungseinheit ersetzen. Von deutschen Verhältnissen aus gesehen steht die englische Grafschaft der Größe nach zwischen Landkreis und Provinz.[9] Rein äußerlich betrachtet

7) Inwieweit es bis heute erhalten geblieben ist, siehe bei Koellreutter, a.a.O., S. 26 flg.

8) Ueber die Bedeutung dieser Unterscheidung siehe Fleiner, a.a.O., S. 112 flg.; Helfritz in von Brauchitsch, Bd. VII, S. 10, 11; ders. Grundriß S. 10; ders., Vertretung der Städte und Landgemeinden, S. 49 flg.; Hoffmann in von Bitter, Handwörterbuch, Bd. II, S. 603; Jellinek, Lehrbuch, S. 512.

9) von Leyden, a.a.O., S. 9.

muß es in der Tat bedenklich erscheinen, daß diese Einheit ohne Zwischenstufe der Zentrale gegenübersteht. Man sieht sie aber vor allem als das Ergebnis einer Entwicklung an, die mit modernen Verhältnissen nicht im Einklang steht.[10] Finer führt drei Vorschläge an,[11] von denen besonders derjenige der Erwähnung bedarf, den Cole in seinem Werke „The Future of Local Government" macht. Cole fordert eine andere Gebietseinteilung; er verlangt größere und leistungsfähigere Körper, die sowohl das Land als auch die Städte in sich begreifen. Vor allem aber will er eine Einteilung, die lebendige, von Zusammengehörigkeitsgefühl getragene Verbände schafft, und für die daher soziale Tatbestände ebenso wie wirtschaftliche und politische Erfordernisse maßgebend sein sollen.[12] Als höchste Einheiten schlägt er 9 regions vor. Wenn man seinen Plänen folgen wollte, so würde man zu einer Kommune gelangen, die etwa mit der preußischen Provinz zu vergleichen wäre, sowohl was Größe anlangt wie die Einbeziehung von Stadt und Land. Ob diese Vorschläge jemals in der Praxis durchdringen werden, steht dahin. Nicht zu verkennen ist, daß sich in der englischen Gesetzgebung eine gewisse Bevorzugung der gegenwärtig bestehenden Grafschaften als der größten Kommune vor den kleineren bemerkbar macht. Sie tritt eindeutig in Erscheinung in der Uebertragung der Befugnisse der Poor Law Guardians auf die Grafschaften.[13] Dieselbe Tendenz zeigt sich in der Neuregelung der Befugnisse hinsichtlich der Landstraßen. Bis zum Erlaß der LGA. 1929 waren die Grafschaften die Highway Authority nur für die sogenannten Main Roads (Hauptstraßen). Nunmehr sind ihnen alle Befugnisse bezüglich der Highways in den ländlichen Distrikten und der Classifical Roads in den städtischen Distrikten übertragen.[14] Damit liegt der überwiegende Teil des Landstraßenwesens in ihrer Hand. Endlich ist zu bemerken, daß den Grafschaften die Mitwirkung bei der Aufstellung von Bebauungsplänen (Town Plannig Schmemes) eingeräumt ist.[15]

10) Finer, a.a.O., S. 100: „. . . sie ist vielleicht das größte Hindernis einer systematischen Reform der lokalen Verwaltung. Sie ist das schwerfällige Werk einer vergangener Zeit, bestimmt durch Umstände, welche keinerlei Beziehungen zu modernen Bedürfnissen haben.

11) a.a.O., S. 110: a) den sogenannten County-Boroughism, b) das Webbsystem, c) den Regionalismus (Cole).

12) S. 27: „It will be agreed that it is of vital importance that the areas of Local Government should be real and realised unities in the sense that they must be capable gathering round themselves a living consciousness among those who inhabit them of a common citizenship based on social realities as well as on purely economic or political convenience."

13) LGA. 1929, S. I flg.

14) LGA. 1929, SS. 29 flg.

15) SS. 140 flg.

Ein ähnliches Bild wie in England ergibt sich hinsichtlich der Gliederung und Verfassung der Gemeinden in Deutschland, indem auch hier grundsätzliche und umfassende Umgestaltungen nicht stattgefunden haben, obwohl dahingehende Bestrebungen zu verzeichnen sind. In Preußen lagen bereits kurz nach der Staatsumwälzung Entwürfe einer Landgemeinde-, Städte-, Kreis- und Provinzialordnung vor, die nur zum Teil im Jahre 1922 an das Parlament gelangten, alle aber nicht Gesetz geworden sind. Aufgetaucht, aber vorläufig nicht verwirklicht worden, ist auch der Gedanke einer Reichsstädteordnung. Man steht in Preußen noch immer vor der Tatsache, daß es 7 Städteordnungen, 6 Landgemeindeordnungen, 5 Kreisordnungen und 6 Provinzialordnungen gibt, ein Umstand, der bei noch so großer Vorliebe für individuelle Mannigfaltigkeit wohl einem jeden eine Neuerung als dringend erforderlich erscheinen läßt. Ob die Frage einer Vereinheitlichung und Umgestaltung der Gemeindeverfassungen im Rahmen einer längst erwarteten und erstrebten Verwaltungsreform in Angriff genommen werden wird, ist als zweifelhaft anzusehen.

Nur vereinzelte erwähnenswerte Veränderungen haben stattgefunden. Durch eine Reihe von preußischen Gesetzen ist das Kommunalwahlrecht den in a. 17 der Reichsverfassung und a. 74 der preußischen Verfassung ausgesprochenen Grundsätzen angepaßt worden.[16] Auf Grund des Gesetzes über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 27. 12. 27 (GS. S. 211) erfolgte die Beseitigung der selbständigen Gutsbezirke in Preußen. Dieser Wandlung geht jedoch das Wesen einer durchgreifenden Aenderung der kommunalen Gliederung insofern ab, als die Gutsbezirke neben Stadt- und Landgemeinden nur e i n e Gattung von niederen Kommunen darstellten, die nunmehr in Stadt- und Landgemeinden aufgehen oder selbst zu solchen werden. Das bisherige S y s t e m der kommunalen Gliederung bleibt damit bestehen.

16) Wahlgesetz f. d. Provinziallandtage und Kreistage v. 7. X. 25. (GS. S. 123), Ges. üb. die vorl. Regelung der Gemeindewahlen v. 9. IV. 23 in der Fassung der Bekanntm. v. 12. II. 24 (GS. S. 99); Gesetz zur Ergänzung des Ges. über die vorl. Regelung der Gemeindewahlen i. d. Fassung der Bekanntm. v. 12. II. 28, vom 14. VI. 24 (Ges.S. S. 551) in der Fassung des Ges. vom 24. VII. 24 (GS. S. 591); Gesetz über die Festsetzung der Gemeindewahlen v. 18. IV. 28 in der Fassung vom 1. XI. 28 (GS. S. 207) mit dem Zusatz des Ges. v. 26. II. 29 (Ges.S. S. 7); Gesetz über die Festsetzung der Wahlen zu den Provinziallandtagen und Kreistagen sowie zur Ergänzung des Gesetzes über die Festsetzung der Gemeindewahlen v. 18. IV. 28. (GS. S. 99) vom 29. X. 28 (GS. S. 197). Eine kurze Darstellung der Entwicklung des kommunalen Wahlrechts siehe bei Helfritz in von Brauchitsch, Bd. VII, S. 460 flg.

Hervorzuheben ist eine gewisse Tendenz zur Begünstigung größerer kommunaler Einheiten. Sie zeigt sich einerseits im Erlaß einer Reihe von Eingemeindungsgesetzen,[17] aus denen besonders das Groß-Berlin-Gesetz (vom 27. IV. 1920, GS. S. 123) hervorragt. Weiter aber tritt sie auch in dem Gesetz vom 27. XII. 27 zutage. Nach § 9 können die Aemter — in Westfalen und Rheinland bestehende Kommunalverbände, die eine Zusammenfassung mehrerer Gemeinden darstellen — durch Beschluß der Amtsvertretung Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden für das ganze Gebiet oder einen Teil des Amtes übernehmen, die damit gesetzlich dem Amte vorbehalten werden. Die gleiche Bedeutung kommt der Einführung der sogenannten Kompetenz-kompetenz der Landkreise im Gesetz vom 29. Juli 1929 zu.[18] Danach können die Kreise Selbstverwaltungsangelegenheiten für den ganzen Kreis oder einen Teil des Kreises zur ausschließlichen Zuständigkeit übernehmen.

Beide Gesetze schaffen die Möglichkeit der Erledigung von Selbstverwaltungsangelegenheiten durch größere und damit leistungsfähigere kommunale Einheiten.

Lenkt man einmal den Blick auf den U m f a n g der kommunalen Selbstverwaltung in England, so zeigt sich sehr bald, daß dieser sich nicht verringert, sondern eher zugenommen hat.

Das erscheint als ganz natürlich, sobald man sich die oben gekennzeichnete Eigenart der englischen Verwaltung, daß die Kommunen den nahezu ausschließlichen Unterbau der staatlichen Zentrale bilden, vor Augen hält. Es war schon hervorgehoben, daß sie infolgedessen als Glieder eines Organismus erscheinen, und daß diese Stellung, wie mit einigen Hinweisen belegt, auch sprachlich zum Ausdruck kommt.

Sobald in England der Staat an die gesetzliche Regelung neuer Aufgaben herangeht, die ihrer Natur nach durch lokale Verwaltungsstellen gelöst werden müssen, fällt daher alle Tätigkeit den Kommunen zu und damit in den Rahmen kommunaler Selbstverwaltung. Deren Umfang kann daher nur da-

17) Gesetz über die Erweiterung des Stadtkreises Kassel v. 4. I. 26 (GS. S. 3); Gesetz über die Neuregelung der kommunalen Grenzen im rheinisch-westfälischen Industriegebiet vom 26. II. 26. (GS. S. 53); Gesetz über die Erweiterung des Stadtkreises Potsdam v. 4. VI. 26 (GS. S. 171); Gesetz über die Erweiterung des Stadtkreises Breslau v. 23. III. 28 (GS. S. 25) und andere mehr.

18) Einführungsgesetz zum Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebiets v. 29. VII. 29. (GS. S. 137) §§ 43—49. Der III. Teil dieses Gesetzes gilt für den Bereich aller Kreisordnungen; Helfritz i Von Brauchitsch, Bd. VII, S. 14.

durch verringert werden, daß man sich in England zu dem entscheidenden Schritt entschließt, neue staatliche Unterbehörden zu schaffen; ein Schritt, den man bisher nie getan hat, und — wie bei der Einstellung des gesamten englischen Volkes zu erwarten ist — nie tun wird. Indem so den englischen Kommunen ein Konkurrent in der Gestalt staatlicher Unterbehörden n i c h t erwächst, haben sie eine Schmälerung ihrer Selbstverwaltung nicht zu befürchten, es sei denn, daß der Staat, soweit es die Natur der Sache erlaubt, seiner Zentrale Aufgaben zuweist oder infolge veränderter Auffassungen den Rahmen öffentlicher Aufgabenerfüllung selbst verkleinert.

Anders steht es in Deutschland. Darauf weist schon der Aufbau des Staates hin. Die oberste Einheit ist das Reich, aber diesem stehen nicht kommunale Körper unmittelbar gegenüber, sondern dazwischen schieben sich die Länder ein. Es gibt also zwei untereinander stehende Staatsgewalten. Die Gemeinden sind Körperschaften, die den einzelnen Ländern eingeordnet sind, und stehen daher in keiner eigentlichen Beziehung zum Reich.[19] Letzteres wird gerade von seiten der Kommunen beklagt mit Rücksicht darauf, daß nach der Neuordnung der staatsrechtlichen Verhältnisse das Reich viel in Gemeindeangelgenheiten tätig geworden ist. Ueberhaupt beanstandet man, daß die Stellung der Gemeinden im Organismus des Staatsganzen in der neuen Reichsverfassung keinen genügenden Ausdruck gefunden habe.[20] Davon abgesehen ist dieses Verhältnis von Gemeinden zum Staat innerhalb der Länder ein ganz anderes als in England. Sie bilden nicht den einzigen Unterbau der Staatszentrale, sondern sind erst neben einem älteren Apparat von Staatsbehörden von neuem ins Leben gerufen worden.

Daraus ergibt sich von vornherein, daß die kommunale Selbstverwaltung im Rahmen öffentlicher Tätigkeit nie den Umfang annehmen kann wie es in England der Fall ist, da sie ja stets einen Rivalen neben sich hat.

Damit erwächst bei gesetzlicher Neuregelung oder Neuerfassung öffentlicher Aufgaben jedesmal die Frage, wem die

19) Muhlert i. Dtsch. Städtetag 1927. Sonderheft, S. 21, führt auf das Fehlen jeder unmittelbaren Beziehung und die daraus folgende Kommunalfremdheit in den Reichsinstanzen, die in neueren Gesetzen zutage tretende Neigung zur Zentralisierung zurück. Siehe auch die Entschließung der Vertreter der deutschen Städte auf dem Magdeburger Städtetag, a.a.O., S. 47, 48.

20) Muhlert, a.a.O., S. 20, meint, daß die Stellung der Gemeinden als der dritten Gruppe öffentlichrechtlicher Körperschaften neben Reich und Ländern nicht zum vollen Ausdruck kommt, indem sie im zweiten Teil der Reichsverfassung statt systematisch richtig im I. Teile Erwähnung finden.

Tätigkeit übertragen werden soll, ein Problem, das es, wie oben gezeigt, in England nicht geben kann. Die Frage wird nach der derzeitigen Einstellung des Reiches oder des Landes, richtiger der gesetzgebenden Körperschaften beantwortet werden.

Von ihren bisherigen Aufgaben hat man auch in Deutschland den Gemeinden im großen ganzen nichts genommen, wenn man einmal von der Veränderung ihrer finanziellen Stellung absieht, die unten besonders behandelt werden soll. Es ist im Gegenteil eher eine Vermehrung ihrer — mitunter nicht gern übernommenen — Aufgaben eingetreten.[21] Die Kommunen haben sich gerade dadurch in Verbindung mit der Finanzreform beschwert gefühlt. Man denke nur an die Neuregelungen auf dem Gebiete sozialer Gesetzgebung, an die Fürsorgeverordnung[22] mit preußischer Ausführungsverordnung[23], das Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt[24], weiter an das Wohnungswesen[25] und die Einrichtung von Mieteinigungsämtern.[26]

Die sich aus diesen Gesetzen ergebenden Aufgaben sind jedoch den Gemeinden als Auftragsangelegenheiten übertragen, so daß dem Staat ein Anweisungsrecht zusteht. Sie gehören demnach zwar zur kommunalen Selbstverwaltung, aber nicht in den Kreis der Selbstverwaltungsangelegenheiten, der allein mit der gesamten englischen Kommunalverwaltung zu vergleichen ist. Und wenn zwar der Umfang der kommunalen Selbstverwaltung zugenommen hat, so ist es doch im wesentlichen derjenige Teil, innerhalb dessen die Organe der Gemeinden als staatliche Organe tätig werden und der Staat eine Einwirkungsmöglichkeit hat, die über die Prüfung der Rechtmäßigkeit der kommunalen Tätigkeit hinausgeht.

Was nun an der neueren englischen Gesetzgebung auffällt, ist die Vermehrung der zentralen Aufsichtsmittel; es sei zum Beleg dafür nur auf die obige Darstellung der Staatsaufsicht im einzelnen verwiesen. Es läßt sich daraus ersehen, daß die meisten angeführten Gesetzesbestimmungen jüngeren Datums sind. Besonders zahlreich findet sich die Anordnung des Writ

21) Muhlert i. dtsch. Städtetag 1928, S. 961 flg.
22) Verordnung über die Fürsorgepflicht v. 13. II. 1924 (RGBl. I, S. 100).
23) Vom 17. IV. 1924 (prs. GS. S. 210).
24) Vom 9. VII. 1922 (RGBl. I, S. 633), prß. Ausführungsgesetz vom 29. III. 24. (GS. S. 180).
25) Preußisches Wohnungsgesetz v. 28. III. 18. (GS. S. 23).
26) Reichsgesetz über Mieterschutz und Mieteinigungsämter vom 1. VI. 23 in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. II. 28 (RGBl. I, S. 25 flg.); prß. Ausf.VO. vom 18. VIII. 23. (GS. S. 405) und vom 25. 9. 23 (GS. S. 449).

of Mandamus nach vorangegangener Order, also gerade eines Aufsichtsmittels, das unter die Maßnahmen unmittelbarer Kontrolle — einer im allgemeinen vom Engländer nicht bevorzugten Form — einzureihen war.

Es läßt sich leicht erklären, wenn man in deutschen oder preußischen Gesetzen die gleiche Erscheinung nicht feststellen kann. Man sehe beispielsweise einmal auf das Mittel der Beanstandung. Das Gesetz (Zuständigkeitsgesetz §§ 15 und 29) spricht da nur von Beschlüssen des örtlichen Kommunalorgans, die dessen Befugnisse überschreiten oder die Gesetze verletzen, ohne es auf einen bestimmten Inhalt abzustellen. Das Aufsichtsmittel ist also schlechterdings anwendbar, auch wenn es sich um die Tätigkeit der Gemeinde auf irgendeinem ihr neu zugewiesenen oder neu übernommenen Gebiete handelt. Der preußische Gesetzgeber oder auch der Gesetzgeber im Reich braucht also nicht bei jedem Gesetz, das eine neue Materie regelt, darauf bedacht zu sein, ein Aufsichtsmittel einzufügen. Dieser Unterschied ergibt sich ganz einfach aus der Systematik der Verwaltungsgesetzgebung in beiden Ländern. In Preußen ist ein allgemeines Landesverwaltungs- und Zuständigkeitsgesetz vorhanden, welches sich in den einschlägigen Bestimmungen auf die gesamte Tätigkeit der Gemeinden anwenden läßt. Dem Engländer fehlt eine Parallele dazu. Dort ist man so vorgegangen, daß man jedes Verwaltungsgebiet einzeln regelte, ohne daß ein Gesetz erlassen ist, das in diesen Fragen allgemein zutrifft.

Daher ist man auf den Weg gedrängt, jeweils auf die Staatsaufsicht Bedacht zu nehmen, und es zeigt sich, daß man in England nicht nur eine spezielle Uebertragung der Befugnisse der Kommunen kennt, sondern auch eine spezielle Ermächtigung hinsichtlich der Aufsichtsbefugnisse der Zentrale.[27]

Es folgt aber aus dieser Feststellung, daß man die beobachtete Vermehrung der Aufsichtsbefugnisse in England nicht schlechtweg als eine Einengung der kommunalen Selbstverwaltung ansprechen kann. Dies wäre nur gerechtfertigt, soweit die in den neueren Gesetzen geregelten Materien schon früher

27) Redlich, a.a.O., S. 629, sagt nach der Feststellung, daß jetzt alle zentralbehördlichen Funktionen im Local Government Board (1900) vereint seien: „Die Ungleichheit in der Ausbildung der einzelnen Funktionen besteht hingegen innerhalb dieses letzteren noch immer fort und läßt so auch äußerlich erkennen, daß die neuen englischen Zentralbehörden ihre Tätigkeit nicht auf Grund eines allgemeinen, abstrakten Verwaltungsauftrages vollziehen, sondern ihre administretive Vollmacht als Summe von zahlreichen gesetzlich gegebenen Spezialvollmachten besitzen."

kodifiziert waren, ohne daß die gleichen Aufsichtsbefugnisse bestanden.

Immerhin darf man doch eine Vervollständigung der Staatsaufsichtmittel als vorliegend ansehen. Und daß in England die Richtung der Verwaltungsgesetzgebung darauf wie überhaupt auf eine Steigerung der Tätigkeit der Zentrale hinausgeht, wird auch durch die neue Local Government Act von 1929 bestätigt, in der die Zentrale, überwiegend der Minister of Health — im Gesetz kurz Minister genannt — eine große Rolle spielt[28] und wohl kaum eine Section des Gesetzes vorhanden ist, in der nicht im Rahmen der Reform dem Minister irgendeine Funktion zugewiesen ist.

Eine bedeutsame Umgestaltung hat in England — ebenso wie in Deutschland — die finanzielle Stellung der Gemeinden erfahren. Von den deutschen Verhältnissen mag einmal ausgegangen werden. Hier fällt die Neuordnung in den Rahmen der Neuregelung der staatlichen Verhältnisse nach der Staatsumwälzung. Im alten Reich fehlte es zunächst an einer eignen Finanzorganisation des Reichs. Die sogenannte Objektshoheit des Reichs war auf die indirekten Steuern beschränkt, ohne daß dies gesetzmäßig festgelegt war. Erst allmählich fanden Uebergriffe des Reichs auf das Gebiet der direkten Steuern statt. Im großen ganzen lag der Schwerpunkt der Finanzverfassung bei den Bundesstaaten. In Preußen, dem größten Bundesstaate, hatte die Miquelsche Finanzreform der 90er Jahre die Grundlagen der dortigen Zustände geschaffen, Die damalige Regelung zeichnete sich durch die klare Abgrenzung der Steuerquellen des Staates von denen der Gemeinden aus. Zu alleiniger Ausschöpfung waren letzteren die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuern überlassen. Zu der staatlichen Einkommensteuer erhoben die Gemeinden prozentuale Zuschläge.

Die Neuordnung der ersten Nachkriegsjahre zeichnet sich durch die überragende Stellung des Reichs aus. Dessen Zuständigkeiten sind in den Art. 6, 8, 11, 12 der Reichsverfassung festgelegt. Die Reichsabgabenordnung schuf einen eignen Steuerverwaltungsapparat für das Reich und das Finanzausgleichsgesetz von 1920 regelte die Zuständigkeit zur Steuerhebung zwischen Reich, Ländern und Kommunen. Die heute

28) Siehe oben S. 83 über die Bedeutung der Einführung der „Block Grant" anstelle der früheren Spezial Grants; siehe ferner Morstein-Marx i. d. Zeitschrift f. öffentli. Recht 1930, S. 605, der besonders auf die dem Minister in S. 130 übertragene, allerdings befristete Ermächtigung Gewicht legt.

maßgebliche Regelung ergibt sich aus den Steuergesetzen von 1925, die wichtige Steuern dem Reich zuteilen, unter anderem die Einkommensteuer, die Körperschaftssteuer, die Umsatz- und die Grunderwerbsteuer. Von diesem vom Reiche erhobenen Steuern erhalten die Länder und Gemeinden prozentuale Ueberweisungen. Man hat sie nicht des Steuereinkommens beraubt, aber die grundsätzliche Veränderung liegt eben in der Abhängigkeit vom Reich. Was man in den Gemeinden besonders beklagt, ist der Wegfall des Zuschlagsrechts zur staatlichen Einkommensteuer. Man klagt über die Entziehung der Selbstbestimmung und damit der Selbstverantwortung für die Einnahmen, vor allem weil gewisse Aufgaben zwangsläufig erledigt werden müssen und die Bestimmung über die Einnahmen dazu die Ergänzung bildet. Und während die einen den Ruf nach Wiedereinführung des gemeindlichen Zuschlagsrechts erheben[29], halten andere dieses Ziel nicht mehr für erreichbar und bescheiden sich mit dem Verlangen nach einer klaren Verteilung der Steuerquellen zwischen Staat und Gemeinde.[30]

Auch durch die staatsgesetzliche Regelung innerhalb Preußens sind die Gemeinden benachteiligt worden. Die Erhebung der Grund- und Gebäudesteuern hat der preußische Staat an sich gezogen, indem er eine Grundvermögenssteuer erhebt. Freilich ist den Gemeinden ein Zuschlagsrecht verblieben, aber es bedarf wohl kaum der Hervorhebung, daß ein Zuschlagsrecht ein Weniger gegenüber der selbständigen und alleinigen Ausbeutung einer Steuerquelle ist. Die gleiche Regelung ist bei der preußischen Hauszinssteuer getroffen. Ebenso ist die Gewerbesteuer zu einer Staatssteuer gemacht worden, zu der die Gemeinden Zuschläge erheben dürfen. Es soll nicht übersehen werden, daß auch jetzt noch den Gemeinden gewisse Besitzsteuern und auch Verkehrssteuern zur alleinigen Ausschöpfung überlassen sind, aber sie treten an Bedeutung zurück.

Jedenfalls ist im Hinblick auf die angedeutete Veränderung in der Normierung der wichtigsten Steuern die Tatsache nicht zu verkennen, daß die finanzielle Stellung der Gemein-

29) So z. B. Moll i. d. Zeitschr. f. Komm. Wirtschaft 1924, S. 590; Mulert i. Dtsch. Städtetag 1926, S. 1340; Entschließung auf der Tagung des Hauptausschusses des deutschen Städtetages in Stettin, S. 1341 ebendort; Zeitschr. f. Komm. Wirtschaft 1926, S. 1377.

30) Lohmeyer in der Zeitschrift f. Komm. Wirtschaft 1928, S. 1734.

den hinsichtlich ihrer wichtigsten Einkommensart eine beträchtliche Beschränkung erfahren hat.

Wenden wir den Blick nach England. Die der Einkommensteuer entsprechende Income Tax ist von jeher eine staatliche Steuer gewesen. Vereinzelt mögen Vorschläge einer kommunalen Income Tax gemacht worden sein (z. B. bei Cole, a.a.O., S. 97 flg.), sie sind aber wohl von maßgebender Stelle nie ernstlich in Erwägung gezogen worden. Dagegen war die Grundsteuer von jeher eine Domäne der Kommunen. So spricht auch schon die Gneistsche Definition des Selfgovernment von lokalen Grundsteuern. England hat nicht diese staatsrechtlichen Veränderungen durchgemacht wie sie in Deutschland eingetreten sind. Es hat auch nicht eine Neuverteilung der Steuerquellen stattgefunden, sondern den Kommunen ist ihre einzige direkte Steuer, über deren Höhe sie frei bestimmen können, verblieben. Die Eingriffe der Local Government Act von 1929 sind anderer Art. Sie bestimmen nur eine andere Heranziehung der Steuerobjekte und zwar wird die Veranschlagung der industriell genutzten Grundstücke auf ein Viertel ihres Wertes beschränkt, während die landwirtschaftlichen von jeder steuerlichen Belastung ausgeschlossen werden. Wenn nun auch den Kommunen die Bestimmung über die Steuer h ö h e verbleibt, so ist es selbstverständlich, daß der Steuerausfall nicht schlechterdings durch eine entsprechende Erhöhung des Steuersatzes wettgemacht werden kann. Daher werden denn auch den Kommunen staatliche Zuschüsse gewährt, die genau nach dem Gesamtausfall aller Kommunen, nicht aber jeder einzelnen, berechnet sind. Mag daher im ganzen die Höhe des Einkommens der Kommunen gleichbleiben, ein wesentlicher Unterschied zwischen staatlichem Zuschuß und eigner Kommunalsteuer ist unleugbar.[31]

Ferner mag aber daran erinnert werden, daß die als Ersatz gewährte Block Grant zugleich an die Stelle der früheren Special Grants getreten ist. Damit ist sie zugleich zum Aufsichtsmittel geworden. Sie fließt den Kommunen nicht unter allen Umständen zu, sondern kann von der Zentrale gekürzt werden, und gerade darin zeigt sich am klarsten, daß die finanziellen Normen des neuen Gesetzes als eine Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung zu werten sind.

31) Diese Ansicht teilt Morstein-Marx, a.a.O., S. 612, wenn er den Empfang des allgemeinen Zuschusses durch Grafschaften und grafschaftsfreie Städte als Hinweis auf eine Zentralisation der inneren Verwaltung ansieht.

Ueber die neueste Entwicklungstendenz der englischen Selbstverwaltung läßt sich nach alledem folgendes sagen:

Bei äußerer Erhaltung der bisherigen kommunalen Gliederung und Verfassung macht sich eine gewisse Bevorzugung größerer kommunaler Einheiten bemerkbar.

Hinsichtlich des Verhältnisses des Staates zur kommunalen Selbstverwaltung herrscht zur Zeit eine der Selbstverwaltung ungünstige Tendenz. Diese äußert sich sowohl in einer Beschränkung der Kommunen in finanzieller Hinsicht als auch in einem Ausbau und einer Verschärfung der Staatsaufsicht.

Beachtenswert ist, daß der Entwicklungstendenz in England eine ähnliche in Deutschland, in Sonderheit in Preußen, gegenübersteht.

Ob der äußere Abschluß, den die englische kommunale Gesetzgebung durch die Local Government Act von 1929 gefunden hat, eine Regelung auf lange Zeit bleibt oder sich als Erscheinung von nur vorübergehender Dauer erweisen wird muß abgewartet werden.[32]

32) Morstein-Marx urteilt, a.a.O., S. 605: „Das neue Gesetz ist keine endgültige Lösung des Problems; es hat lediglich der Maschine Oel und auch Brennstoff zugeführt."

Literaturverzeichnis.

A. Bücher.

Ashley, Percy: Local and Central Government, London 1906.
Canneau, Edwin: The History of Local Rates in England in Relation to the proper Distribution of the Burden of Taxation, London 1927.
Carter, C. Harold: Handbook on the Local Government Act 1888, London 1924.
Clarke, J. J.: Outlines of Central Government, 2. Ed., London 1925.
Cole, G. D. H.: The Future of Local Government 1921.
Dumsday, W. H.: Law and Legislation for Local Government 10 Bd., London 1919—28.
Fleiner, Fritz: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl., Tübingen 1928.
Floud, Francis, L. G.: The Ministry of Agriculture and Fisheries, London, New York 1927.
Glen, A. Glen's Law of Public Health and Local Government, 4. Bd. London 1922—24.
von Gneist, Rudolf: Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte in England, 3. Aufl., Berlin 1871.
— Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart in Vergleichung mit den deutschen Verwaltungssystemen, 2 Bd., 3. Aufl., Berlin 1883.
— Das englische Verwaltungsrecht mit Einschluß des Heeres, der Gerichte und der Kirche, 2. Bd., 2. Aufl., Berlin 1867.
— Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht in zwei Teilen, Berlin 1857, 1860.
Griffith, Ernest S.: The modern Development of City Government in United Kingdom and the United States, 2. Bd., Oxford 1927.
Harris, G. Montagu: Problems of Local Government, London 1928.
Hatschek, Julius: Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung, Leipzig 1898.

— Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts, Berlin 1927.
Heath, Thomas L.: The Treasury, London 1927.
Helfritz, Hans: Grundriß des preußischen Kommunalrechts, Berlin 1927.
Derselbe: Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen in dem Gemeinderecht der östlichen Provinzen Preußens, Berlin 1916.
Jellinek, Walter: Verwaltungsrecht 2. Aufl. Berlin 1929.
Jenks, Edward: An Outline of English Local Goverment, 6. Aufl., London 1913.
Jennings, W. Ivor: Officials andCouncillors Guide to the Local Government Act 1929, London 1929.
Koellreutter, Otto: Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung im modernen England, Tübingen 1912.
Konstam, E. M.: The Rating and Valuation Act 1925.
von Leyden: Englische Selbstverwaltung, Berlin 1929.
Lieck, Albert: Justice and Police in England, London 1929.
Derselbe: Justice of the Peace and Local Government Review, Annual 1928, London 1928.
Lowell, A. Lawrence: The Government of England, 2 Bd., New York 1921.
Mackenzie and Handford: Model By-Laws, Rules and Regulations under the Public Health and other Acts, 2 Bd., London 1899.
Maltbie, Milo Roy: English Local Government of To-day. New York 1897.
Masterman, C. F. G.: How England is governed, gekürzte Ausgabe, London 1924.
Merewether, H. A. and Stephen, A. I.: The History of the Boroughs and Municipal Corporations, London 1835.
Meyer, Georg: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 4. Aufl., 1. Teil. München und Leipzig 1913.
Moriarly, Cecil, C. H.: Police Law. Arrangement of Law and Regulations for the Use of Police Officers. London 1929.
Muir, Ramsay: Rating Reform, the right Way and the wrong Way. 1928.
Newsholme, Sir Arthur: The Ministry of Health, London, New York 1925.
Odgers, William Blake: Local Government, 2. Aufl., London 1913.

Peters, Hans: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. Berlin 1926.
Port, Frederick, John: Administrative Law, London 1929.
Redlich, Josef: Englische Lokalverwaltung. Leipzig 1901.
Reid, G. T., The Origin and Development of Public Administration in England, London 1913.
Ryde, W., The Law and Practice of Rating, London 1925.
von Sarwey, Otto: Allgemeines Verwaltungsrecht (in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Recht, I, 1, 2,), Freiburg im Breisgau 1887.
Schoen, Paul: Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, Leipzig 1897.
Schuster, Ernst: Zum Stand der Lehre von der englischen Lokalverwaltung, im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 19, S. 169 flg.
Short, Frederick Hugh, and Mellor, Francis Hamilton: The Practice in the Crown Side of the King's Bench Division of His Majesty 's High Court of Justice, 2. Ed. London 1908.
Smith, Herbert Emerson: Municipal and Local Government Law, 2. Auflage, London 1929.
Smith, Hubert Llewellyn: The Board of Trade, London, New York 1928.
Stier-Somlo, Fritz: Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preußen. Mannheim, Berlin, Leipzig 1928.
Traill, H. D.: Central Government, London 1908.
Turner, Sidney G., Public Health Law, London 1918.
Wallace, Daniel Duncan: The Government of England, 2. Aufl. New York, London.
Webb, Sidney: Grants in Aid, A Criticism and a Proposal. 1920.
Wightwick, H. W.: District and Parish Councils, London 1923.
Wrigth and Hobhouse: An Outline of Local Government and Local Taxation in England and Wales, by Cecil Oakes, 7. Ed. 1929.

B. Sammelwerke, Zeitschriften, Artikel.

Chamberlain, Austin, The Local Government Bill, Speech on the Second Reading in the House of Commons, with a leading article (Times, 27. Nov. 1928) London Times Publication Company 1928.
Dalchow: Reiseeindrücke eines Verwaltungsbeamten in Eng-

land, in Berliner Börsenzeitung 1929, Beilage „Der deutsche Beamte", Nr. 36, 37, 38, 39.
English Local Government by Members of the Staff of Ruskin College, 2. Ed., Oxford 1927.
Encyclopaedia of Local Government Law by Joshua Scholefield, Volumes I—VII. London 1906.
Finer: Die neuen Entwicklungstendenzen in der englischen Lokalverwaltung, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1928, S. 100, flg.
Harris, G. Montagu: im Reichsverwaltungsblatt 1929, S. 375 flg. (Staat und Kommunen im heutigen England).
von Bitter: Handwörterbuch der preußischen Verwaltung, 3. Aufl. Herausgegeben von Dr. Bill Drews und Dr. Franz Hoffmann, 2. Bd., Berlin und Leipzig 1928.
Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preußen, I. Bd. Das Verfassungsrecht der Kommunen in Preußen, herausgeg. von Stier-Somlo, Oldenburg 1919.
Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, herausgeg. von Fritz Stier-Somlo und Alexander Elster, 6. Bde. Berlin 1925 bis 1930.
The Law Reports under the Superintendence and Control of Law Reporting for England and Wales. The Statutes Part I. August 7 1929.
Local Government Manual and Directory for Unions, County Councils, Metropolitain Boroughs for 1929, London 1929.
Morstein-Marx, Fritz: Bemerkungen zur Reform der englischen Lokalverwaltung in Zeitschrift des öffentlichen Rechts 1930, S. 583 flg.
Municipal Yearbook for 1926 Editor C. F. Bulpitt: London 1926.
Muncipal Yearbook for 1927 Editor C. F. Bulpitt: London 1927.
Robson, William A.: Die Reformen der englischen Selbstverwaltung in „der deutsche Volkswirt", Zeitschrift für Politik und Wirtschaft, 3. Jahrgang, Nr. 32, S. 1068 flg.
Second Report of the Royal Commission on Local Government, London 1928.
Der Städtetag: Jahrgänge 18—13, 1924—29.
Die preußischen Verwaltungsgesetze v. von Brauchitsch, M.: neu herausgegeben von Dr. Bill Drews und Dr. Gerhard Lassar, VII. Band, bearbeitet von Hans Helfritz, 19. Aufl., 8. Bearbtg., Berlin 1930.
Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, Jahrgänge 14—19, 1924 bis 1929.

Lebenslauf.

Am 8. Mai 1906 wurde ich als Sohn des damaligen Leutnants, jetzigen Majors a. D. Franz Rahn und seiner Frau Käthe, geb. Mühlenbach, in Wohlau in Schlesien geboren. Von 1914 bis 1919 besuchte ich das Gymnasium in Graudenz, danach kurze Zeit das Gymnasium in Wohlau und seit 1919 das König-Wilhelms-Gymnasium in Breslau, an dem ich im März 1924 die Reifeprüfung bestand. Am 1. April 1924 trat ich in das 7. (preuß.) Reiter-Regiment in Breslau als Reiter (Offizieranwärter) ein. Auf mein Gesuch wurde ich mit dem 31. März 1925 aus dem Heeresdienst entlassen und studierte dann an den Universitäten Breslau, München, Genf und Berlin die Rechtswissenschaften. Im März 1929 legte ich vor dem Prüfungsamt beim Kammergericht die erste juristische Prüfung ab. Seit 15. April 1929 bin ich im Vorbereitungsdienst tätig.

Das mündliche Doktorexamen bestand ich am 21. November 1930.

Hans-Georg Rahn.